

وزارة الماليـــــة

المديرية المالية لمحافظة الإسماعيلية

مجلة هيئة مديري حسابات الحكومة

العدد التاسع الصادر فى سنة ١٩٨٤

إعداد

مكتب الدعم الفنى

العدد التاسع

حسابات الحكومة



علمية . فنية . تخصصية

تصدرها هيئة مديرى حسابات الحكومة



العدد التاسع

حسابات الحكومة



علمية . فنية . تخصصية

تصدرها هيئة مديرى حسابات الحكومة

صاحب الامتياز هيئة مديري حسابات الحكومة
١٦ شارع نجيب الريحاني بالقاهرة
تليفون ٩١٥٦٥٤

محتويات العدد

أعضاء مجلس الإدارة

هيئة مديرى حسابات الحكومة

١ ــ الأستاذ عبد الفتاح تمراز	رئيسا
٢ ــ الأستاذ جمال فهمى	نائب الرئيس
٣ ــ الأستاذ عبد العليم أحمد عيسى	امين الصندوق
٤ ــ الأستاذ يوسف عامر	السكرتير العام
٥ ــ الأستاذ تحسين محفوظ	عضوا
٦ ــ الأستاذ مصطفى عبد الهادى برادة	عضوا
٧ ــ الأستاذ عبد العزيز العوامرى	عضوا
٨ ــ الأستاذ سراج الدين عبد الصمد زيدان	عضوا
٩ ــ الأستاذ محمد محى الدين بهجت	عضوا
١٠ ــ الأستاذ عبد الرحمن احمد عبد الرحمن	عضوا
١١ ــ الأستاذ على العطار	عضوا
١٢ ــ الأستاذ أحمد المرتضى قراعة	عضوا
١٣ ــ الأستاذ عبد السلام السعدنى	عضوا
١٤ ــ الأستـاذ الدسـوقى عبد الرسـول النجار	عضوا
١٥ ــ الأستاذ محمد صلاح الدين عبد الفتاح	عضوا

كلمة التحـــرير

لائحـــة

المعاملات المـالية لمشروعات التنمية الاقتصادية

بقلم / الاستـاذ عبد الفتاح تمراز
مدير المديرية المـالية لمحافظة الجيزة

اقامت المحـافظات مشروعات اقتصـادية ممولة بصـفة اسـاسية عن طريق حسـاب الخدمات والتنمية المحلية وتعمـل فى مجالات الانتاج السلعى والخدمى والتوزيع .

وحيث أن اموال هـذه المشروعات اموالا عـامة بحكم نصـوص القـانون رقـم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باصدار نظام الحكم المحلى المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ كما انها ذات طبيعة اقتصـادية فانه يتعين ادارتهـا ادارة اقتصادية تهدف الى تحقيق الربح أو التوازن الاقتصـادى فى حدود مواردهـا الذاتية الى جانب خدمة المواطنين .

وتيسـيرا عـلى المحـافظات فى ادارة تلـك المشروعات الاقتصـادية المنبثقة عن حسـاب الخدمات والتنمية المحلية فقد اعـدت وزارة المالية لائحة نموذجية لتلك المشروعات ويقتضى الأمر سريان احكـام هـذه اللائحة على تلك المشروعات بكافة المحافظات وحرصا من هيئة مديرى حسابات الحكومة على معاونة السـادة الزملاء من المديرين المـاليين ومديرى ووكلاء الحسابات بالمحافظات فى اداء عملهم الرقابى على خير وجه فقد قامت بنشر هـذه اللائحة فى هذا العدد حتى يتسنى تنفيذها على اكمل وجـه .

وتتكون اللائحة المـذكورة من اربعة ابواب هى :

الباب الأول : يوضـح مـاهيـة المشروع الانمائى وادارته .

الباب الثانى : يتعلق بالنظـام الادارى والمـالى لمشروع التنمية الاقتصادية .

الباب الثالث : يتعلق بتنفيذ الموازنة من زاوية الحسابات والمصروفات الجارية .

الباب الرابع : يتعلق بالمشتريات والمبيعات والمخازن .

واخيرا يسعد هيئة تحرير مجلة حسابات الحكومة ان تعاون جميع الزملاء فى تحسين اداء عملهم الرقابى وأن تقوم بنشر كل ما يتعلق بطبيعة عملهم حفاظا على المـال العام وحرصا على الصالح القومى .

والله الموفـق ،،

عبد الفتاح تمراز

تقـديم واجب
للائحة النموذجية المعتمدة
للمعاملات المـالية لمشروعات التنمية الاقتصادية

الممولة بصفة اساسية عن طريق حـ / الخدمات والتنمية المحلية



بقلم الأستاذ / احمد على حسن
وكيل الوزارة رئيس الادارة المركزية
لحسابات الحكومة

تطور اللامركزية الادارية الاقليمية المصرية :

عرفت مصر نظـام الـلامركزية الاداريـة الاقليمية حينما صـدر القانون النظـامى فى ١٨٨٣/٥/١ الـذى نص فيـه لأول مـرة فى التاريخ الادارى للدولة على انشـاء مجالس المديريات التى كان الغرض منها تعليم الشعب العناية بالشـئون العامة واسـاليب الحيـاة النيابية . ولم يكن لتلك المجالس شـخصية معنوية الا عـام ١٩٠٩ حينما صـدر القانون رقم ٢٥ ومنحها الشخصية المعنوية ووسـع اختصاصاتها ، فاصبح لها حق البت فى كثير من المسـائل المحلية بل اشترطت موافقتها على بعض الأعمـال التى تقوم بها الحكومة وتتعلق بالاقليم الواقع فى اختصاص مجلس المديرية . وعندما صـدر القـانون النظامى رقـم ٢٩ لسـنة ١٩١٣ ادخلت بعض تعـديلات على تشـكيل مجـالس المـديريات وابقى عـلى اختصاصاتها السـابقة .

وكان نظـام الامتيـازات التى يتمتع بهـا الأجانب فى مصر يحـول دون فرض رسـوم بلدية على رعايا الدول صاحبات الامتياز دون موافقتها . ولما كان ضروريا الحصـول على موافقـة هـذه الدول اذا اريد انشاء مجالس بلدية مخولة حق فرض رسـوم اجبارية على الأجانب اسوة بالمصريين . ولقد انشىء مجلس بلدى الاسـكندرية بالأمر العـالى الصـادر فى ٥ يناير عام ١٨٩٠ بعد مباحثات شـاقة مع الدول صـاحبات الامتياز . وتفاديا لهـذه الاجراءات قرر مجلس النظار فى جلسـة ٢٦ اكتوبر عام ١٨٩٢ انشاء مجالس بلدية فى بعض المدن تشـكل من الوطنيين فقط وتعتمـد فى مواردها على ما تقدمه لها الحكومة من اعانات . ولمـا كانت هـذه الاعانات لا تكفى لتحقيـق اغراض هـذه المجالس فقد انشـئت فى بعض المـدن مجالس مختلطة نصـف اعضـائها من الاجانب وجعل اختصاصها فى فرض الرسـوم اختياريا . وعلى اثر ذلك سـمحت الحكومة للمجالس البلدية الأخرى المشكلة من الوطنيين فقط بأن تفرض رسـوما اختيـارية اسـوة بالمجالس البلدية المختلطة . كمـا انشـات الحكـومة مجـالس قروية فى بعض القـرى لا تعتمـد على الاعانات الحكومية وانما تكتفى بمواردها الخاصـة وبما تفرضه من رسـوم اختيارية .

وحينما صدر دستور ١٩٢٣ خصص الفصل الخامس من البـاب الثالث (الســلطات) لمجالس المديريات والمجالس البلدية ، فوضع بذلك الأسس العامة لهذه المجالس والتى يجب مراعاتها فى كل تشريع يصـدر بشأنها ، على النحو التالى :

١ – تعتبر المـديريات والمـدن والقـرى اشخاصـا معنـوية فيمـا يختص بمبـاشرة

حقوقهـا ، وتمثل هذه الاشـخاص مجالس المديريات والمجالس البلدية التى يعين القانون حدود اختصـاصها (م ١٣٢) .

٢ – تبين القوانين ترتيب مجالس المديريات والمجـالس البلدية واختصـاصاتها وعلاقتهـا بجهات الحكومة على ان تراعى فى هذه القوانين المبادىء الآتية :

اولا : اختيار اعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب الا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيهـا القـانون تعيين بعض الأعضـاء غـير المنتخبين ؛

ثانيا : اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم اهل المـديرية او المدينة او الجهة مع عـدم الاخلال بما يجب من اعتماد اعمالها فى الأحوال المبينة بالقوانين وعلى الوجه المقرر بها ؛

ثالثا : نشر ميزانياتها وحسـاباتها .

رابعا : علنية الجلسـات فى الحدود المقررة بالقانون ؛

خامسا : تدخـل الســلطة التشريعيـة او التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصـاصها او اضرارها بالمصلحة العامة وابطال ما يقع من ذلك (م ١٣٣) .

وعـلى ذلك صـدر القـانون رقـم ٢٤ لسـنة ١٩٣٤ بوضع نظام لمجالس المديريات ، كما صـدر القانون رقـم ٦٨ لسـنة ١٩٣٦ بانتخاب اعضاء مجالس المديريات . بيد انه برغم ما أضفاه دستور ١٩٢٣ على المدن والقرى من صفة الشخصية المعنوية فقد ظلت هـذه الصفة معطلة لعدم وجـود مجالس بلدية فى كثير من المدن والقرى وفى مقدمتها القاهرة . ولما الغيت الامتيازات الأجنبية ظهرت الحاجة الى وضـع نظام موحـد للمجالس البلـدية والقروية فصدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ بنظام المجالس البلـدية والقروية ليقضى على الأنظمة القديمة كلها . ومع ذلك اسـتثنيت بعض المـدن ، التى تقتضى ظروفها انفرادها بقواعد خاصـة ، فصـدرت بشـأنها قوانين خاصـة ، اذ صـدر القـانون رقـم ١٤٥ لسـنة ١٩٤٩ بانشـاء مجلس بلدى لمدينـة القاهرة والقانون رقم ٩٨ لسـنة ١٩٥٠ بانشاء مجلس بلـدى لمدينـة الأسـكندرية والقانون رقم ١٤٧ لسـنة ١٩٥٠ بانشاء مجلس بلدى لمدينة بورسعيد والقانون رقم٤٩٦ لسـنة ١٩٥٤ بانشـاء مجلس بلدى مصـيف راس البر . وفى عام ١٩٥٥ صدر القانون رقم ٦٦ (فبراير ١٩٥٥) بنظام المجالس البلدية ليحل محـل القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ سالف الذكر ، وكان اهم ما استحدثه انه قضى على التفرقة القائمة قبله بين المجالس البلدية والقروية . غير ان قانون عام ١٩٥٥ ظل معطلا اذ لم تجر انتخابات لتجديد عضـوية المجالس القائمة فى ذلك الوقت . واستمر الحال على هذا النحو الى ان الغيت النظم المحليـة القائمة حينذاك بصدور القرار بالقانون رقم ١٢٤ لسـنة ١٩٦٠ باصـدار قانون نظـام الادارة المحليـة الذى خضـعت بمقتضـاه جميع المجـالس المحلية لتشريع واحد ، الا انه نص فى المـادة الثانية من القرار بقانون الاصدار على تنفيذه بالتدريج خلال مدة اقصاها خمس سنوات .

وعندما صدر دستور ١٩٧١ لم يكن نظام الادارة المحلية قـد اكتمل برغم مضى اكثر من عشر سنوات على القانون ١٩٦١/١٢٤ ، لذلك نصت المـادة ١٦٢ منه (خصص الدسـتور للادارة المحلية الفرع الثالث (الادارة المحلية) من الفصـل الثالث (السـلطة التنفيذية) من الباب الخامس (نظام الحكم)) على ان تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجيا على مستوى الوحدات الادارية عن طريق الانتخاب المبـاشر ويكفل القانون نقـل السـلطة اليها تدريجيا . وفى نفس الشهر الذى صدر فيه

الدستور (سبتمبر ١٩٧١) صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شان الحكم المحلى ، الذى انشأ بكل محافظة مجلس شعبى ومجلس تنفيذى ووزع الاختصاصات بين المجلسين كما دعم سلطة المحافظ . والجدير بالذكر ان كلا القانونين (١٩٦٠/١٢٤ ، ١٩٧١/٥٧) قد حصر وحدات الادارة المحلية فى ثلاث هى المحافظات والمدن والقرى .

وفى شهر يوليو من عام ١٩٧٥ صدر القانون رقم٥٢ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون نظام الحكم المحلى ، ذلك « انه وقد مضت على تطبيق هذا النظام خمس عشرة سنة فقد اتجه التفكير الى ترجمة حصيلة هذه التجربة الطويلة فى قانون جديد يهدف الى تقوية نظام الحكم المحلى وتدعيمه واعطاء مزيد من السلطات للوحدات المحلية ونقل كثير من الاختصاصات المركزية اليها والعملَ على ملافاة السلبيات التى برزت خلال تطبيق القانونين رقمى ١٩٦٠/١٢٤ ، ١٩٧١/٥٧ مع الاستفادة بكافة الايجابيات وتعميق آثارها (المذكرة الايضاحية) . ولاول مرة فى تاريخ اللامركزية المصرية تعتبر المراكز والأحياء من وحدات الحكم المحلى وتضفى عليها الشخصية المعنوية بمقتضى المادة الاولى من القانون المذكور .

واخيرا صدر القرار بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باصدار قانون نظام الحكم المحلى والذى عدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، وذكرت المذكرة الايضاحية انه « فى ضوء التطبيق العملى لأحكام القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ — برزت الحاجة الى ضرورة تدعيم وتطوير نظام الحكم المحلى بحيث تنتقلَ الصلاحيات المركزية الى المحليات فضلا عن تزويد المحافظين بالصلاحيات التى تمكنهم من ممارسة مهامهم الكبيرة ومن حل جميع المشاكل محليا بوصفهم ممثلين لرئيس الجمهورية » . ولقد كان اهم ما استحدثه القانون الجديد مما يتصلَ بالنشاط الاقتصادى فى المحليات ما يلى :

١ — اعطاء وحدات الحكم المحلى الاختصاص الأصيل فى انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها .

٢ — اقرار قواعد الادارة والتصرف بالنسبة للأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة وللوحدات المحلية فى نطاق اقليم المحافظة وكذلك الأراضى القابلة للاستصلاح والاستزراع المتخللةالزمام .

٣ — الموافقة على انشاء مناطق حرة او شركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربى او اجنبى بعد موافقة الهيئة العامة للاستثمار .

٤ — وجوب انشاء حسابات الخدمات والتنمية المحلية والاسكان الاقتصادى واستصلاح الأراضى والمناطق الصناعية .

٥ — تقنيين النصوص الخاصة بالأقاليم التى سبق أن صدر بها القرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ .

النشاط الاقتصادى فى المحليات :

لم يكن للنشاط الاقتصادى الذى تقوم به المحافظات نظام قانونى واضح فيما صدر من تشريعات قبل عام ١٩٦٠ . وحينما صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ باصدار قانون نظام الادارة المحلية حدد الدور الاقتصادى الذى انيط بمجلس المحافظة وبالتالى وضعت قواعد النشاط الاقتصادى الذى ينبغى على مجلس المحافظة مراعاتها ، وذلك على النحو التالى :

١ — تشجيع استغلال مصادر الثروة المحلية والعمل على النهوض بالانتاج الزراعى والحيوانى والصناعى فى المحافظة ونشر التعاون بين أهالى المحافظة .

٢ — تهيئة العمل للمتعطلين .

٣ — ادارة المرافق والمشروعات الحكومية الواقعة فى دائرة اختصاص مجلس المحافظة .

٤ — القيام بالمشروعات ذات الطابع المحلى التى لاتتمكن مجالس المدن والقرى القيام بها .

٥ — جواز اقراض الهيئات والمؤسسات العامة أموالا لتنفيذ مشروع ذى نفع عام محلى .

٦ — جواز عقد قروض بنسب محددة .

٧ — عدم الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ فى سنة او سنوات مقبلة الا فى حدود الشروط والأوضاع الواردة بالميزانية .

٨ — جواز قبول التبرعات بسلطات محددة . (المواد من ١٩ الى٢٨ ، ٣٤ ، ٤٩).

غير أن أهم واخطر قاعدة أرساها نظام الادارة المحلية للمشروعات الانتاجية بالمحافظة هى تلك التى نصت عليها اللائحة التنفيذية للقانون المذكور والصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم١٥١٣ لسنة ١٩٦٠ ، اذا استقر بمقتضاها حق المحافظة فى اقامة مشروعات انتاجية وادارتها ادارة اقتصادية . وهذه القاعدة هى التى تقضى بها نص المادة ٨١ من اللائحة المذكورة على النحو التالى :

أولا : اعداد حسابات رأسمالية سنوية لكل وحدة من الوحدات الانتاجية يبين فيها الآتى :

١ — الايرادات والمصروفات ؛

٢ — استهلاك المنشآت والمعدات ؛

٣ — احتياطى الصيانة ونفقات التشغيل ومعدلاتها ؛

٤ — تقويم رأس المال .

ثانيا : مراعاة مبدأ دوران رأس المال فى اعداد الحسابات المذكورة .

ودعم قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شان الحكم المحلى من الدور الاقتصادى للمحافظة بان اضاف الى القواعد سالفة الذكر قاعدة جديدة ملزمة . وهى « تدعيم المشروعات والصناعات المحلية والبيئية وتنميتها وتصريف منتجاتها » (م ١١/(٩)) « ومتابعة تنفيذ الخطة العامة للانتاج والخدمات فيما يتعلق بالمشروعات والأعمال الداخلة فى نطاق المحافظة » (م ١١/(٨)) .

ولكى يطلق المشرع الحرية للمحافظات فى اقامة المشروعات الانتاجية وادارتها ادارة اقتصادية اجاز القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون نظام الحكم المحلى للمحافظة والمركز والمدينة انشاء حساب للخدمات والتنمية المحلية (المواد ٣٧ ، ٤٣ ، ٥٤) بينما أوجب انشاء هذا الحساب بالنسبة للقرية (م٧٠) . ووضع هذا القانون النظام القانونى لهذا الحساب الذى أصبح شريان الحياة لاقليم المحافظة . ولقد دعم القرار بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باصدار قانون نظام الحكم المحلى المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ النظام القانونى لهذا الحساب بأن جعل انشاءه بالنسبة للمحافظة والمركز والمدينة وجوبيا اسوة بالقرية (المواد ٣٧ ، ٤٣ ، ٥٤ ، ٧١) واضاف لموارده المالية موارد جديدة وخول المحافظ سلطة اصدار قرار تنظيمى لهذا الحساب .

النظام القانونى لحساب الخدمات والتنمية المحلية :

نقصد بالنظام القانونى العناصر والروابط التى تجمعها فى وحدة متكاملة على أساس قواعد عامة مجردة وملزمة بحيث يعاقب من يخالفها . وعلى هدى هذا التعريف يمكن بيان النظام القانونى لحساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة على النحو التالى :

أولا : الموارد :

(أ) بالنسبة للمحافظة : تتكون موارد الحساب حسبما نصت عليه المادة ٣٧ من القرار بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ مما يلى:

١ ـ الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب :

٢ ـ أرباح المشروعات الانتاجية التى يمولها الحساب ؛

٣ ـ التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلى على تخصيصها لهذا الحساب ؛

٤ ـ ٥٠٪ من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر فى الموازنة .

(ب) بالنسبة للقرية : تتكون موارد الحساب حسبما نصت عليه المادة ٧٠ من ذات القرار بالقانون المشار اليه مما يلى :

١ ـ ٧٥٪ من حصيلة الرسوم المفروضة طبقا لأحكام المادة ٣٧ المحصلة فى نطاق القرية ، (أى الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح الحساب) ؛

٢ ـ أموال المشروعات التى تدار على أساس رأس المال الدائر فى نطاق القرية ؛

٣ ـ مقابل تمليك المبانى فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات انشاءها؛

٤ ـ ايجارات المبانى السكنية والمرافق التى يتولى حساب الخدمات انشاءها ؛

٥ ـ حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية فى نطاق القرية؛

٦ ـ الاعانات والتبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس الشعبى المحلى للقرية ؛

ثانيا : الاستخدامات :

(أ) بالنسبة للمحافظة : تستخدم الموارد المبينة فيما سلف فى الأغراض التالية ، التى نصت عليها المادة ٧١ من القرار بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المشار اليه ، وهى :

١ ـ تمويل المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها فى اطار الخطة العامة للدولة ؛

٢ ـ استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لاتمامها وانشاء التى تقام بالجهود الذاتية .

٣ ـ رفع مستوى اداء الخدمات العامة المحلية .

٤ ـ الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة .

ب ـ بالنسبة للقرية : تستخدم الموارد المبينة فيما سلف فى الأغراض التالية ، التى نصت عليها المادة ٧١ من القرار بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المشار اليه ، وهى :

١ ـ تمويل المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى اطار الخطة العامة للدولة .

٢ ـ استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المقررة لها فى موازنة القرية لاتمامها وانشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية وفقا للأولويات التى يقترحها المجلس الشعبى المحلى للقرية ويقرها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

٣ ـ رفع مستوى اداء الخدمات المحلية .

ثالثا ـ التنظيم اللائحى :

خول القرار بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المحافظ (المواد ٣٨ ، ٤٣ ، ٥٤ ، ٧١) سلطة اصدار قرارات تنظيمية بشأن ادارة الحساب وتسجيل المعاملات المالية التى تتم عليه واعداد الحسابات الدورية والقوائم الختامية، وذلك بالنسبة لكل من المحافظة والمركز والمدينة والقرية .

رابعا : صفة أموال حساب الخدمات **والتنمية المحلية فى كل من المحافظة والمركز والمدينة والقرية :**

أضفى القرار بالقانون المشار اليه صفة المال العام على أموال الحساب فى الجهات المذكورة (المواد سالف الاشارة اليها) . غير أن صياغة المواد الأربع المشار اليها فى شأن هذه الصفة ، تلك الصياغة التى رددها القرار بالقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ عن القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بنفس ترتيب المواد وأرقامها ، تحتاج الى بيان نورده فيما بعد .

خامسا ـ مال فائض أموال الحساب :

قرر كل من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والقرار بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ان فائض أموال هذا الحساب لا يؤول الى الخزانة العامة . وعلى ذلك فان الفائض الذى يتحقق كل سنة مالية يرحل الى السنة التالية .

هذا هو النظام القانونى الذى وضعه القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ثم القرار بالقانون رقم٤٣ لسنة ١٩٧٩ باصدار قانون نظام الحكم المحلى . الا أن التشريعين اقتصرا فى توضيح عناصر الموارد والاستخدامات على ما يتصل بحساب الخدمات والتنمية المحلية فى المحافظة (المادتان ٣٧،٢٨) والقرية (المادتان ٧٠،٧١) دون المركز والمدينة ، حيث اكتفيا بالنسبة لهما على الأركان الثلاثة الأخيرة وهى التنظيم اللائحى وصفة المال العام ومال فائض الحساب (المادتان ٤٣ ، ٥٤) ، بل ولم يرد فى المذكرة الايضاحية لكلا التشريعين أى ذكر لهذا الحساب ذى الأثر العميق فى مجالات تنمية اقليم المحافظة ، مكتفيا بما تضمنته المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ من الاشارة الى ابراز « مسئولية المجالس الشعبية عن تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة وجعل لكل وحدة محلية دورا أساسيا فى تحديد احتياجاتها بحسب أولويات مدروسة يجمعها وتنسقها فى مشروع خطة محلية يراها المجلس الشعبى المختص » . ولذا يبدو أن المشرع قد ترك هذه المسألة للسلطة التقديرية للادارة والمقيدة بما يقرره المجلس الشعبى المحلى . ولما كانت سلطة التنظيم اللائحى لهذا الحساب قد خولت للوزير المختص بالحكم المحلى فى ظل القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، الذى أنشأ حساب الخدمات والتنمية المحلية ، وازاء سكوت النصوص عن بيان موارد واستخدامات هذا الحساب بالنسبة للمركز والمدينة ، فقد أصدر وزير الدولة للحكم المحلى والتنظيمات الشعبية القرار الوزارى رقم ٨ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم حساب الخدمات بالوحدات المحلية ـ بعد مضى أقل من ستة شهور من نشر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ـ فبين موارد واستخدامات الحساب بالنسبة للمركز والمدينة على النحو التالى :

أولا ـ الموارد :

(أ) بالنسبة للمركز تتكون الموارد من الآتى :

١ ـ الرسوم التى يفرضها المجلس المحلى للمركز لصالح هذا الحساب على الأوعية وفى حدود الفئات الواردة بالجدول المرافق .

٢ ـ أرباح المشروعات الانتاجية التى يمولها الحساب المذكور .

٣ ـ التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس المحلى للمركز .

(ب) بالنسبة للمدينة تتكون الموارد من الآتى :

١ ـ الرسوم التى يفرضها المجلس المحلى للمدينة لصالح هذا الحساب على الأوعية وفى حدود الفئات الواردة بالجدول المرافق .

٢ ـ أرباح المشروعات الانتاجية التى يمولها الحساب المذكور .

٣ ـ التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس المحلى للمدينة.

٤ ـ أيجارات المبانى السكنية والمرافق التى يتولى الحساب انشاءها .

٥ ـ حصة الخدمات الاجتماعية من ارباح الجمعيات التعاونية فى نطاق المدينة .

ثانيا ـ الاستخدامات :

(أ) بالنسبة للمركز : تستخدم موارد الحساب وفقا لما يقرره المجلس المحلى المختص على النحو التالى :

١ ـ تمويل المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية فى نطاق المركز وفقا للخطة المحلية العامة للمحافظة ،

٢ ـ أستكمال المشروعات فى نطاق المركز التى تكفى الاعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لاتمامها ،

٣ ـ انشاء المشروعات التى تقوم بالجهود الذاتية ،

٤ ـ رفع مستوى اداء الخدمات العامة المحلية فى نطاق المركز ،

٥ ـ الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة فى نطاق المركز .

(ب) بالنسبة للمدينة :

١ ـ تمويل المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية فى نطاق المدينة وفقا للخطة المحلية والعامة للمحافظة ،

٢ ـ أستكمال المشروعات فى نطاق المدينة التى لا تكفى الاعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لاتمامها ،

٣ ـ انشاء المشروعات التى تقوم بالجهود الذاتية ،

٤ ـ رفع مستوى اداء الخدمات العامة المحلية فى نطاق المدينة ،

٥ ـ الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة فى نطاق المدينة .

وغنى عن البيان ان هذا القرار كان يشمل ايضا موارد واستخدامات الحساب بالنسبة للمحافظة والقرية . اما فيما يتعلق بالاوعية وفئات الرسوم التى تفرض لصالح حساب الخدمات والتنمية المحلية بالوحدات المحلية فقد ارفق بالقرار جدول يشمل ٢٥ وعاء وعينت حدود تسوى الرسوم كما عين المكلفين بها .

ذكرنا فيما تقدم ان صياغة المواد ٣٨ ، ٤٣ ، ٥٤ ، ٧١ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والقرار بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باصدار قانون نظام الحكم المحلى والتى اضفت صفة المال العام على اموال حساب الخدمات والتنمية المحلية تحتاج الى بيان . ذلك ان نهاية هذه المواد جاءت صياغتها على النحو التالى « وتعامل » (م ٣٨ ، ٧١) « وتعتبر » فى نص المادتين ٤٣ ، ٥٤) اموال هذا الحساب معاملة الأموال العامةوبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ... » والأمر الجدير بالملاحظة ان المشرع قد خصص فى غير موضع التخصيص ومقتضاه ، اذ صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بعد صدور القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشان حماية الأموال العامة كما صدر القرار بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بعد صدور القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ الذى استبدل بنصوص الباب الرابع من الكتاب الثانى من تقنين العقوبات نصوصاجديدة وبعنوان نفس الباب عنوانا آخر ، وهو « اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر » . وعلى ذلك تكون عبارة « وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة » قد وردت تزيدا ، اذ كان يكفى اضفاء صفة المال العام

على اموال حساب الخدمات والتنمية المحلية حتى يطبق عليها الأحكام التى تضمنها الباب الرابع المشار اليه آنفا اعتبارا من تاريخ نشره فى ١٩٧٥/٧/٣١ ، وان كانت هذه الأموال تدخل فى عداد الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة كما هو الشأن بالنسبة لأموال حساب الخدمات والتنمية المحلية .

فالمادة الثانية من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الأموال العامة وكذلك المادة ١١٩ من تقنين العقوبات (المعدلة بمقتضى القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥) قد عرفتا الأموال العامة فى تطبيق التشريع الجزائى بما يكون مملوكا او خاضعا لادارة او اشراف الجهات الآتية :

(أ) الدولة ووحدات الحكم المحلى .

(ب) الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لهما .

(جـ) ، (د) ، (هـ) ، (و) .....

(ز) اية جهة ينص القانون على اعتبار اموالها من الأموال العامة » .

وعلى ذلك تنزل العقوبات المنصوص عليها فى التشريعين المشار اليهما على كل موظف عام بالمعنى الذى اوضحته المادة ١١٩ مكررا من تقنين العقوبات وعلى كل شخص غير ما ذكر اذا ارتكب الجرائم التى بينتها أحكام المواد من ٣ الى ٨ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ والمواد من ١١٢ الى ١١٧ مكررا من تقنين العقوبات ، اذا ارتكبت تلك الجرائم على الأموال التى فى حيازة الجهات المبينة فى المادتين ٢ من القانون ١٩٧٢/٣٥ ، ١١٩ من تقنين العقوبات سواء أكانت تلك الأموال ملكا لها او كانت الجهات المشار اليها تدير تلك الأموال ـ اى لها سلطة التوجيه والرقابة ـ وتشرف عليها . ويمكن سرد الجرائم المشار اليها فى ايجاز على النحو الآتى :

١ ـ الاختلاس (الأموال والأوراق فى حوزة موظف عام) والسرقة (وقوع الفعل المؤثم من غير موظف عام) »

٢ ـ الاستيلاء على مال بغير وجه حق ،

٣ ـ أخذ ما ليس مستحقا أو يزيد على المستحق مع العلم بذلك ،

٤ ـ الحصول على ربح او منفعة ،

٥ ـ الاخلال بتوزيع سلعة ،

٦ ـ الأضرار العمد بالمال العام والاضرار الجسيم من طريق الخطأ ،

٧ ـ الاهمال فى الصيانة أو فى استخدام المال العام ،

٨ ـ استخدام المال العام فى غير الاغراض المخصص لها ،

٩ ـ اخلال المقاول والمورد بتنفيذ العقود المبرمة معهما ،

١٠ ـ التخريب او وضع النار عمدا ،

١١ ـ تعطيل وسائل الانتاج والخدمات المستخدمة فى المرافق العامة عمدا ،

١٢ ـ تعطيل وسائل الانتاج الخاصة والاهمال فى صيانتها واستخدامها فى غير الأغراض المخصصة لها اذا كانت وسائل الانتاج الخاصة مرتبطة بتنفيذ الخطة الاقتصادية العامة للدولة ومحددة بقرار من الجهات المختصة ، اذهى بهذين الشرطين تعتبر فى حكم الأموال العامة قانونا .

والملاحظ ان تقنين العقوبات قد استخدم لفظ « اختلاس » فى المادتين ١١٢ ، ١١٣ مكررا بدلا من « السرقة » طالما ان مرتكب الجريمة المبينة بهما ـ اختلاس مال أو أوراق وجدت فى حوزة مرتكب الجريمة ـ موظف عام . والمقصود بالموظفين العامين فى احكام المواد من ١١٢ الى ١١٧ مكررا من تقنين العقوبات هم من عدد تهم المادة ١١٩ مكررا على النحو الآتى :

(أ) القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون فى الدولة ووحدات الادارة المحلية؛

(ب) رؤساء واعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرها ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين او معينين؛

(جـ) أفراد القوات المسلحة ؛

(د) كلّ من فوضته احدى السلطات العامة فى القيام بعمل معين وذلك فى حدود العمل المفوض فيه ؛

(هـ) رؤساء واعضاء مجالس الادارة والمديرون وسائر العاملين فى الجهات التى اعتبرت أموالها عامة طبقا للمادة ١١٩ ؛

(و) كلّ من يقوم باداء عملّ يتحمل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر اليه بمقتضى القوانين او من موظف عام فى حكم الفقرات السابقة متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين او النظم المقررة ؛ وذلك بالنسبة للعمل الذى يتم التكليف به ، ويستوى أن تكون الوظيفة او الخدمة دائمة او مؤقتة بأجر او بغير اجر طواعية او جبرا.

التنظيم اللائحى لحساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحليات :

لم ينشأ حساب الخدمات والتنمية المحلية الا بمقتضى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون نظام الحكم المحلى . غير انه فى ظل القرار بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ باصدار قانوم نظام الادارة المحلية كانت تسرى على المشروعات الانتاجية بالمجالس المحلية واللائحة المنظمة للشئون المالية والادارية للمشروعات الانتاجية بالمجالس المحلية الصادرة بمقتضى قرار اللجنة الوزارية للادارة المحلية رقم ٣١ لسنة ١٩٦٧

وعندما صدر القانون رقم ٥٢لسنة ١٩٧٥ وانشىء بمقتضاه حساب الخدمات والتنمية المحلية بحكم المواد ٣٨ ، ٤٣ ، ٥٤ ، ٧١ نص فى هذه المواد على ان يصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى . وعلى ذلك اصدر وزير الدولة للحكم المحلى والتنظيمات الشعبية القرار رقم ٨ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم حساب الخدمات بالوحدات المحلية. ولقد خصص البابان الاول والثانى للموارد والاستخدامات فى المحافظة والمركز والمدينة والقرية ، اما الباب الثالث فخصص لادارة الحساب فى الوحدات الاربع اداريا وماليا . واما الباب الرابع فخصص للاحكام العامة التى تضمنت قواعد مالية اصولية على جانب كبير من الاهمية ، كما انه موضوع بحثنا .

ذلك أن هذه القواعد المالية قد جعلت حساب الخدمات والتنمية المحلية حسابا رئيسيا يحتلّ مكانة أسمى من اى حساب خاص لم يرد بشانه نص خاص ؛ الأمر الذى يحتم أن يندرج اى حساب خاص لا صفة له تحت حساب الخدمات والتنمية المحلية كفرع له او يندمج فيه تماما . وهذه القواعد على النحو التالى :

اولا : تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها فى وحدات الحكم المحلى على كافة الشئون الخاصة بالحساب (م ٧ / ١) .

ثانيا : فى حالة انشاء مشروعات بالجهود الذاتية يجوز لمن له ادارة الحساب وضع قواعد خاصة لتنفيذ هذه المشروعات بشرط تصديق المجلس المحلى للمحافظة على هذه القواعد (م ٧ / ٢) .

ثالثا : المشروعات الانتاجية التى يتم تحويلها الى أموال الحساب تسرى عليهما احكام اللائحة المنظمة للشئون المالية والادارية للمشروعات الانتاجية بالمجالس المحلية الصادرة بقرار اللجنة الوزارية للادارة المحلية رقم ٣١ لسنة ١٩٦٧ (م ٨) .

رابعا : الغاء كافة صناديق الخدمات او اى تنظيمات بمختلف تسمياتها القائمة حاليا بالمجالس المحلية بذات الأعمال التى تمارسها حسابات الخدمات والتنمية المحلية المنشأة بهذا القرار (م ١٠) ؛

خامسا : ايلولة كافة الحقوق والالتزامات الخاصة بصناديق الخدمات وغيرها من التنظيمات المماثلة القائمة فعلا بالمحافظات وكذلك أرصدة الحسابات الخاصة او اية مبالغ حصلت لنفس الأغراض المنصوص عليها اى الاستخدامات ـ الى حساب الخدمات والتنمية المحلية (م ١١) ؛

سادسا : ايلولة كافة الالتزامات والحقوق الخاصة بصناديق الخدمات التى يصدر قرار بتصفيتها الى المحافظة (م ١٢) .

ولقد أصبح لزاما ان تراعى القواعد المذكورة فى اى لائحة للحساب المذكور تجتهد المحافظات فى وضعها بعد صدور القرار بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باصدار قانون نظام الحكم المحلى المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ؛ ولا سيما فيما يتعلق بالمشروعات الانتاجية . ومرد هذا اللزوم الى الأسباب الآتية :

١ـ ان المشروعات الانتاجية فى المحليات قد وجدت من الاهتمام مما حدا بالمسئولين الى وضع قواعد تنظيمية لها بدات بصدور القانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٦ المعدل بقرار رئيس الجمهورية بتاريخ ١٩٥٨/٢/٢٣ بانشاء صندوق دعم الصناعات الريفية والبيئية والأنعاش الريفى وكانت تشرف عليه وزارة الشئون الاجتماعية والعمل فى ذلك الوقت ، ثم بالقرار بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ باصدار نظام الادارة المحلية ولائحته التنفيذية (م ٨١ منها وقد سبق الاشارة اليها) ؛ ثم بقرار اللجنة الوزارية للادارة المحلية رقم ٣١ لسنة ١٩٦٧ بشان المشروعات الانتاجية بالوحدات المحلية وتطبيق نظام دوران راس المال عليها ، ثم بكتاب دورى وزير الدولة للحكم المحلى والتنظيمات الشعبية رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٤ بانشاء ادارة بناء وتنمية القرية فى كل محافظة، ثم القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون نظام الحكم المحلى الذى انشىء بمقتضاه حساب الخدمات والتنمية المحلية ، ثم قرار وزير الدولة للحكم المحلى والتنظيمات الشعبية رقم ٨ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم حساب الخدمات بالوحدات المحلية .

٢ ـ وجود نظام محاسبة معمول به فى هذه المشروعات الانتاجية منذ أمد بعيد مما جعله عرفا متبعا حتى أقرته التشريعات آنفة الذكر .

٣ ـ أن من مصلحة هذه المشروعات الانتاجية وبالتالى من مصلحة المحافظات ان تدار هذه المشروعات الانتاجية ادارة اقتصادية .

٤ ـ أن ضخامة المشروعات الانتاجية فى المحافظات ، ولا سيما الريفية منها ، قد ادت الى توفير اسباب الأمن الغذائى فى اقليم المحافظة وهو امر مرغوب فيه .

<u>اللائحة النموذجية التى اقرتها وزارة المالية للمشروعات الممولة بصفة اساسية من طريق حساب الخدمات والتنمية المحلية</u>

ذكر فيما تقدم أن القرار الوزارى رقم ٨ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم حساب الخدمات بالوحدات المحلية قد وضع قواعد مالية أصولية ينبغى على المحافظات مراعاتها فيما تصدره من تعليمات بشأن المشروعات الانتاجية التى تديرها ، واذ تقضى المادة ٣٢ من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية بعدم جواز اصدار لوائح مالية خاصة لتنفيذ موازنات الجهات الادارية الا بعد موافقة وزارة المالية عليها ، واذ ترغب وزارة المالية فى أن تسير كافة وحدات الحكم المحلى فى ادارة المشروعات الانتاجية الممولة بصفة اساسية من حساب الخدمات والتنمية المحلية فى معاملاتها المالية على نظام موحد تتبع فيه ذات الأصول المشار اليها فيما سبق ، فقد أعدت لائحة نموذجية فى هذا الشأن .

وهذه اللائحة تتضمن المبادىء الآتية :

١ ـ أن مجال تطبيقها يشمل المنشآت التى تمول عن طريق حساب الخدمات والتنمية كليا أو بصفة أساسية حيث لا ينفصل كيان هذه المنشآت عن الشخصية الاعتبارية للمحافظة اللهم الا حينما يصبح للمنشأة شخصية اعتبارية مستقلة من أشخاص القانون الخاص ، بأن يكون لها شكل من الأشكال التى يطبق عليها القانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١ باصدار قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة أو القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ باصدار نظام استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧

٢ ـ يسرى على هذه المنشآت القواعد القانونية واللائحية التى تطبق فى الجهاز الادارى للدولة .

٣ ـ روعى فى الاختصاصات والسلطات المرونة الادارية مع المحافظة على أسلوب التدرج الرئاسى فى العمل .

أما القواعد التى روعيت فى صياغتها فهى على النحو الآتى :

١ ـ يشرف على مشروعات التنمية لجنة ادارية عليا برئاسة المحافظ وعضوية المدير المالى كما يشرف على كل مشروع من هذه المشروعات لجنة لادارته برئاسة مدير المشروع وعضوية ممثل المديرية المالية .

٢ ـ تقنين النظام المالى والادارى لمشروع التنمية الاقتصادية ، مع الحرص على الالتزام بالقواعد المالية التى نص عليها القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية

٣ ـ استخدام النظام المحاسبى الموحد فى استخراج الحسابات الدورية والقوائم الختامية ، مع التأكيد على تطبيق أحكام الباب الرابع من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية الصادرة بقرار وزير المالية رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٢ وذلك فيما يتعلق بالمالية تقدم للأسهام فى مشروعات التنمية .

٤ ـ الوجود الفعال للمديرية المالية على المستويين الاشرافى والتنفيذى .

٥ ـ تنظيم السلف المستديمة والمؤقتة واستئجار المبانى والأراضى والاشتراك فى الخطوط التليفونية وفى الصحف وشراء الكتب .

٦ ـ تنظيم الاستعانة بالخبرة المصرية والأجنبية .

٧ ـ اجراءات الشراء والبيع وطرقه وتحديد السلطات ، وذلك بما يتمشى مع القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ بتنظيم المناقصات والمزايدات .

٨ ـ تطبيق لائحة المخازن الصادرة بقرار مجلس الوزراء بجلسة ١٩٤٨/٦/٦

٩ ـ تشجيع البحوث التى تستهدف زيادة الانتاج ، وجواز انشاء صندوقين للرعاية الاجتماعية والزمالة .

كلمة أخيرة :

استهدفت من البحث الموجز الذى قدمته للائحة النموذجية اثارة فكر المفكرين وشحذ أقلام الكتاب فيما قصدت فيه من قول . اذ لا ريب فى أن الموضوع جد متشعب لا نهاية فيه لمقتصد انما الحقيقة فيه بداية لمجتهد .

لذا فانى ادعو رجالات الفقة الادارى والباحثين فى المالية العامة الى الادلاء بآرائهم وبحوثهم فى نظم الحكم المحلى بعامة وفى الحسابات الخاصة المفتوحة بقوة القانون بخاصة ، ومن أمثلتها حساب الخدمات والتنمية المحلية وحساب الاسكان الاقتصادى وحساب استصلاح الأراضى وحساب المنطقة الصناعية ذلك أن هذه الحسابات الخاصة والصناديق الخاصة التى تنشأ بمقتضى قرار جمهورى بناء

على القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة تمثل خروجا مشروعا على مبدأى شمول الموازنة وسنويتها ، الأمر الذى يحتاج الى تعميق النظر واستخدام اسلوب البحث العلمى والتطبيقى وتطويع فن المحاسبة للوصول الى الطريق السوى المؤدى الى التزام وحدات الحكم المحلى بنظام لادارة مالية سليمة موحدة ترمى الى تحقيق عدة اهداف ، فى مقدمتها المرونة فى ممارسة النشاط الاقتصادى الذى يتغيا تنمية اقليم المحافظة من ناحية والاستخدام الرشيد للموارد المخصصة لهذه الحسابات الخاصة من ناحية اخرى وارساء القواعد المالية للامركزية الادارية الاقليمية من ناحية ثالثة .

على أن الأمر الذى لا شك فيه هو أن على الزملاء العاملين فى مجالات حسابات الحكومة وموازنة الحكم المحلى وختامى الحكم المحلى واجب الأدلاء بآرائهم ، اذ سوف تعمل هذه الآراء على تجلية ما غمض وعلى دفع الفقة الادارى وفقه المالية العامة الى دخول المضمار بعد رؤية الشعلة وقد اضاءتها أقلام الزملاء .

وبالله التوفيق

احمد على حسن

الرقابة المالية والحسابات الخاصة

فى الهيئات الخدمية (الجامعات)



« بقلم الأستاذ / تحسين محفوظ ابو زيد »

— يتناول تقرير الادارة المركزية للرقابة المالية على الحكومة المركزية بالجهاز المركزى للمحاسبات اعمال بعض الهيئات الخدمية وحساباتها الختامية — خصوصا ما تعلق منها بختامى الجامعات عن السنة المالية ١٩٨٢/٨١ والسنوات التالية مقررا :

عدم تضمين كل من الايرادات والاستخدامات جانبا كبيرا من المتصرف الفعلى عن حصيلة الصناديق والحسابات الخاصة وان هذا الوضع يترتب عليه عدم تمثيل حساب ختامى الجامعات لحقيقة الوضع المالى . »

ولعل ما يثير اهتمام الزملاء مديرو عموم ومراقبو الحسابات بالأمانات العامة للجامعات والكليات والمستشفيات التعليمية ومراكز البحوث — بصدد هذه الملاحظة التى ابداها الجهاز المركزى للمحاسبات — ما يثير اهتمامهم فى هذا الصدد هو كيفية تناول القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية لموضوع الحسابات الخاصة .

— فقد صدر القانون رقم ١٢٧ محددا نطاق سريانه على وحدات الجهاز الادارى ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة الخدمية وكافة الأجهزة الأخرى التى تشملها الموازنة العامة للدولة . وهذه الجهات يطلق عليها القانون مسمى « الجهات الادارية » .

وقضى فى المادة ١٨ منه على (انه يجوز للجهات الادارية وبموافقة وزارة المالية فتح حسابات خاصة بالبنك المركزى اوغيره من بنوك القطاع العام لما تتلقاه من تبرعات او اعانات او هبات او منح او اية موارد اخرى خارج الموازنة العامة . ويفرد لكل منها حساب خاص ، ويتم الصرف منه فى الغرض الذى قدمت من أجله .

وتخضع هذه الحسابات جميعها لأحكام الرقابة اللازمة لضبطها وبما لا يتعارض مع الشروط والقرارات الصادرة بقبول الأموال الخاصة بها وفقا لما تنظمه اللائحة التنفيذية من اجراءات للرقابة عليها ايرادا أو مصروفا .

ويراعى تضمين الحساب الختامى للجهة ما يتم صرفه وتحصيله من هذه الحسابات الخاصة خلال السنة المالية ، ويتم ترحيل فوائض هذه الحسابات للصرف منها على أغراضها فى السنوات التالية) .

— ثم صدرت اللائحة التنفيذية للقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بقرار وزير المالية رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٢

وحدد الباب الرابع من اللائحة (الحسابات والصناديق الخاصة) فى المواد من ٥٩ الى ٧٠ الأحكام الخاصة بالحسابات الخاصة المتعلقة بتنفيذ الاتفاقيات المبرمة مع الحكومات والهيئات الأجنبية والدولية والصناديق والحسابات الخاصة المنشأة خارج الموازنة العامة تنفيذا للقانون والأحكام الخاصة بالتبرعات والاعانات والهبات ويلاحظ ان هذه المواد نظمت طريقة فتح الحسابات بالبنك المركزى المصرى او احد بنوك القطاع العام بصفة خاصة . ولم تتعرض لطريقة تسجيل وتبويب العمليات المالية وقواعد الرقابة المالية قبل الصرف ونظم الضبط الداخلى واظهار وتحليل النتائج التى تعبر عنها المراكز المالية والحسابات الختامية لهذه الصناديق والحسابات الخاصة وبحيث تعطى صورة حقيقية لها .

— المنشور العام رقم (٣) لسنة ١٩٨٣ فى ١٩٨٣/٥/١٩ .

صدر هذا المنشور بمناسبة ما تلاحظ للادارة المركزية للتفتيش المالى بوزارة المالية لدى التفتيش على الوزارات والهيئات العامة من عدم خضوع هذه الحسابات والصناديق الخاصة للرقابة المالية على النحو الموضح باللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ — واوجب المنشور ضرورة قيام الوزارات والهيئات العامة الخدمية بموافاة التفتيش المالى بأنواع الحسابات والصناديق الخاصة الممسوكة بها سواء المفتوحة بالبنك المركزى المصرى او خارجه لامكان اجراء التفتيش عليها .

— المنشور العام رقم (٧) مكرر لسنة ١٩٨٣ فى ١٩٨٣/٩/١١ .

صدر هذا المنشور لأحكام الرقابة على تنفيذ وادارة المشروعات الممولة من حسابات الخدمات والتنمية المحلية — وطالب بضرورة مراعاة مراجعة وزارة المالية للوائح المنظمة لهذه الحسابات والصناديق — كما طالب بضرورة الغاء الحسابات الخاصة التى لا يساندها قانون أو قرار جمهورى » .

— الكتاب الدورى رقم (٥٤) لسنة ١٩٨٢ فى أكتوبر ١٩٨٣ .

اشار الكتاب الدورى الى ضرورة مراعاة ما يلى :

* يكون فتح الحساب الخاص المنشأ خارج الموازنة العامة تنفيذا لقانون — باسم الجهة المخصص لها هذا الحساب ، وذلك بالبنك المركزى المصرى او بأحد بنوك القطاع العام بعد موافقة وزارة المالية .

* لا يجوز للجهات الادارية التعامل مع بنوك القطاع العام الا بترخيص من البنك المركزى المصرى وبعد موافقة وزارة المالية .

وطالب الكتاب الدورى كافة الجهات التابعة للجهاز الادارى للدولة والحكم المحلى والهيئات العامة بأن تعمل على تصحيح الأوضاع بالنسبة للحسابات والصناديق الخاصة المنشأة خارج الموازنة العامة للدولة على النحو التالى :

١ — تحويل الحسابات الجارية المفتوحة فى بنوك القطاعين العام والخاص الى البنك المركزى المصرى فورا .

٢ — تحويل كافة ما يكون محتفظا به من ودائع لأجل وباخطار الى البنك المركزى المصرى فى تاريخ انتهاء كل وديعة .

ويلاحظ ايضا ان هذه المنشورات العامة والكتب الدورية اهتمت بالحسابات المفتوحة فى البنوك فقط .

وبدراسة ملاحظة الجهاز المركزى للمحاسبات داخل الادارة المركزية لختامى الهيئات الخدمية فقد تبين أن الصناديق الموجودة بالجامعات تدار بواسطة المسئولين بالجامعات وليس لمندوبى وزارة المالية اى اشراف عليها ؛ بل لا يعدو الأمر ان يكون قيام ادارة الحسابات الخاصة بالجامعة بابلاغ مديرى الحسابات التابعين لوزارة المالية فى نهاية السنة المالية بمصروفات وايرادات هذه الصناديق وارصدتها (الفوائض المرحلة) ـ لكى تظهر فى استمارة (٧٥ع٠ح) تحت مسمى (اعتماد اجمالى صناديق خاصة) وكذلك الأمر بكشوف الحسابات الختامية .

ولا يفوتنا التنويه هنا بانه تسرى على اعتمادات الجامعات الأحكام الواردة بقانون ربط الموازنة العامة للدولة لكل سنة مالية والتأشيرات العامة المرافقة لقانون الربط .

وهناك تأشيرة خاصة تقضى بأن باب ٢ ـ (الايرادات الجارية والتحويلات الجارية) بالموازنة الجارية يتضمن مبالغ معينة تمثل قيمة الايرادات المخصصة التى تضاف من حصيلة الصناديق والحسابات الخاصة ـ ومدرج ما يقابلها فى الاستخدامات الجارية كاعتماد إجمالى فى البابين الأول والثانى ـ يتم الصرف منها فى حدود المحصل الفعلى من الايرادات المخصصة ».

ونضع تحت انظار مديرى الحسابات نص المادة ٢٦٨ من القرار الجمهورى رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ فى شان تنظيم الجامعات المعدلة بالقرار الجمهورى رقم ٢٧٨ لسنة ١٩٨١ والنص طبقا للتعديل هو :

« يكون للصناديق الخاصة موازنة تقديرية وتودع حصيلتها فى البنك الذى يختاره مجلس الجامعة وتخصص حصيلة كل رسم للخدمة المؤدى عنها وفقا للنظام الذى يضعه مجلس الجامعة ويرحل الفائض من سنة لاخرى ، ويرفق بالحساب الختامى للجامعة كشف يبين فيه ما تم تحصيله وصرفه خلال العام المالى . . » كما أن المادة ٢٦٧ تجيز انشاء صناديق خاصة آخرى بناء على اقتراح مجلس الجامعة وبموافقة وزارة المالية .

أما المادة (٢٧٠) فقد نصت على ان تحدد اللائحة المالية لكل جامعة نظام الصناديق الخاصة وقواعد التصرف فى حصيلتها ».

وكذلك المادة ٢٥٦ التى نصت على ان تنظم اللائحة المالية والحسابية لكل جامعة نظام الحسابات ومستنداتها وسجلاتها وفق أصول المحاسبة المتبعة للهيئات العامة .

والآن ـ وبعد هذا العرض ـ انه لا تعارض بين نصوص اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات ، والقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية . فانتم جميعا تعملون فى ظل القانون رقم ١٢٧ واللائحة المالية والادارية للجامعات وقد حرصت المادة (١٨) من القانون ١٢٧ على النص على خضوع هذه الحسابات جميعها وبما لا يتعارض مع الشروط والقرارات الصادرة بقبول الأموال الخاصة خضوعها جميعها لاحكام الرقابة اللازمة لضبطها ».

وقد ترون معى ـ أنه من الممكن ، وعلى أساس مبدأ الشمول أن يتم اظهار تصرفات الجهات الادارية المختلفة سواء ما يرد منها بموازنات الجهاز الادارى أو المحليات أو الهيئات الخدمية وذلك بأن يعاد صياغة نص المادة (١٨) بما يوجب ضرورة تقديم تلك الجهات لحصر شامل لكافة حساباتها الخاصة أو الصناديق المنشأة بها موضحا بها حجم التعامل ايرادا ومصروفا وفقا لنظم الضبط الداخلى التى تحددها اللوائح الخاصة بها بحيث يتم اظهار وتحليل النتائج المالية التى تعبر عنها المراكز المالية والحسابات الختامية لهذه الصناديق والحسابات الخاصة وبحيث تعطى الصورة الصحيحة لحقيقة الوضع المالى .

أيضا ـ ضرورة النص على اشراف مديرى ومراقبى الحسابات بالجامعات على هذه الحسابات والصناديق الخاصة وتمثيل وزارة المالية فى ادارات الحسابات الخاصة بالجامعات بحكم وظائفهم وكل فيما يخصه . ووضع تقرير على تلك الحسابات قبل اظهار اجماليات المصروفات والايرادات بالاستمارة ٧٥ع٠ح والحسابات الختامية ، بما يترتب عليه تمثيل الختامى لحقيقة الوضع المالى .

والدعوة موجهة لجميع الزملاء لموافاتنا بآرائكم ومقترحاتكم بشأن الحسابات والصناديق الخاصة على ضوء خبراتكم ـ والأعداد القادمة سوف تعالج مشكلة الحساب الخاصة فى الجهاز الادارى ووحدات الحكم المحلى وبقية الهيئات الخدامية .

ويرجى الاتصال بالأستاذ / عبد العليم عيسى بالادارة المركزية لحسابات الحكومة والمشرف على تحرير مجلة الهيئة فى هذا الشأن .

رئيس الادارة

المركزية لختاميات الهيئات الخدمية

« تحسين محفوظ ابو زيد »

ملخص رسالة دكتوراه

في

التخطيط المالي في مصر

تقويم علاقات القطاع العام المالية بالموازنة العامة للدولة



اعداد الدكتور

احمد سالم

هدف البحث واهميته :

يدور هذا البحث حول تقويم علاقات القطاع العام المالية بالموازنة العامة مستهدفا استخدام القطاع العام كقاعدة للموازنة العامة فى تحقيق أهداف التخطيط الشامل سواء فى مجال التوازن الاقتصادى بالاستغلال الأمثل للموارد وبتعظيم الناتج القومى ، أو فى مجال التوازن الاجتماعى – بتعظيم الانتفاع من الناتج المحقق فى الأجل الطويل – ومع مراعاة طبيعة وظروف مراحل النمو الاقتصادى وما تقتضيه من التزام بالقوانين الاقتصادية.

وتتفاوت أهمية القطاع العام فيما بين الدول الاشتراكية والراسمالية والنامية ؛ فبالنسبة للدول الاشتراكية فان اهمية القطاع العام ترجع الى أن اقتصاد مايقوم أساسا على الملكية الجماعية وسيطرة الدولة على وسائل الانتاج (Statized Economy) من خلال القطاع العام المملوك ملكية كاملة للدولة أو من خلال الملكية التعاونية – وتبعا لذلك يصبح القطاع العام – مع الملكية التعاونية هما اداة الدولة المباشرة فى تخصيص وادارة عوامل الانتاج وفى توزيع الدخل الناتج .

واما بالنسبة للدول الراسمالية فمع غلبة القطاع الخاص تضيق قاعدة القطاع العام ومع ذلك فتتبع اهمية دور القطاع العام بهذه الدول اساسا من اسباب استراتيجية ترتبط بالصناعات العسكرية ، او من اسباب ترتبط بقصور الربحية التجارية فى بعض الأنشطة القريبة فى طابعها من طابع المرافق والخدمات العامة – مثل الكهرباء والنقل والمواصلات فى انجلترا وفرنسا ، او لأسباب تاريخية اخرى ترتبط بالحلول محل انظمة الاحتلال العسكرى مثل شركة رينو لصناعة وسائل النقل فى فرنسا ؛ او ترتبط باستمرار الصناعات المؤممة مملوكة للدولة بعد حلول احزاب راسمالية محل احزاب اشتراكية فى الحكم كما هو الحال بالنسبة لصناعة الفحم فى انجلترا – ازاء تزايد الضغوط العمالية .

وقد تأكد دور القطاع العام فى العصر الحديث فى كثير من الدول النامية – ومن بينها جمهورية مصر العربية – لحلوله محل المنشآت الأجنبية مع حركات التحرير التى اعقبت الحرب العالمية الثانية ، ولتدعيم الاستقلال السياسى وتحقيق التعبئة الاقتصادية والتخلص من مشاكل التخلف وتعويض قصور عنصر التنظيم فيما بين المواطنين – مع الرغبة فى اللحاق بالدول المتقدمة فى معدلات النمو الاقتصادى والتطور التكنولوجى .

وتتفاوت كذلك اهمية الموازنة العامة للدولة فيما بين الدول الاشتراكية والراسمالية والنامية .

فبالنسبة لدور الموازنة العامة فى الدول الاشتراكية فانها تصبح المحور المالى لتنفيذ الخطة القومية بشمولها للاستخدامات والموارد المالية للوظائف المتشعبة التى تباشرها الدولة لتحقيق اهداف الخطة القومية حيث تقوم قرارات اجهزة التخطيط المركزى او القطاعى او الاقليمى بالدور الرئيسى فى تخصيص وادارة واستغلال عوامل الانتاج وتوزيع الناتج .

ومن ناحية اخرى فقد تعاظم دور الموازنة العامة للدولة مع النظم والسياسات المالية السائدة لها فى الدول الراسمالية لعدة اسباب عامة أهمها اتساع نطاق الخدمات العامة المرتبطة بتزايد الوعى السياسى وضغوط الجماهير او المرتبطة بتوفير المرافق الأساسية والمشروعات الاستراتيجية للنمو الاقتصادى . وقد ثبت مع بداية الثلاثينات عدم جدوى سياسة حياد الموازنة او سلبية موقفها ازاء ما ينتاب الاقتصاد الراسمالى من دورات اقتصادية فتزايدت تبعا لذلك أهمية الموازنة العامة لتحقيق التوازن الاقتصادى ومواجهة موجات الانكماش من خلال ما تتبناه الدولة من برامج للمشروعات العامة .

ومع اتساع نطاق مفهوم الحرب اعتبارا من الحرب العالمية الثانية الى مفهوم الحرب الشاملة (Total War) والتى تقوم على حشد كافة امكانيات الاقتصاد القومى – اتسع نطاق تدخل الدولة فى التعبئة العامة لعوامل الانتاج ، وتزايدت اهمية التعبئة فى العصر الحديث فى برامج السيطرة على الفضاء فيما بين الدول الكبرى وفى تنفيذ استراتيجيات الردع العسكرى والحروب المحدودة فيما بين الدول الصغيرة – وصاحب ذلك سيطرة الدولة على العديد من الصناعات الاستراتيجية وما يرتبط بها من صناعات مغذية – وعلى هذا النحو تزايدت اهمية دور الموازنة العامة للدولة فى الاقتصاد القومى بدرجات متفاوتة فى الدول الراسمالية المتقدمة ذاتها لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والاستراتيجية .

فاذا ما انتقلنا الى الدول النامية فان ما تعانيه من تخلف فى المرافق والخدمات العامة وقصور فى الصناعات والأنشطة الاساسية وندرة فى المهارات والخبرات المتخصصة والكفايات التنظيمية لايدع لها من سبيل سوى اسلوب التخطيط الشامل – وتبعا لذلك يتسع مفهوم الموازنة العامة لتصبح البرنامج المالى للخطة القومية – وخاصة اذا اضفنا الى الموازنة العامة قاعدة القطاع العام الذى يمكن أن تعتمد عليه فى تحقيق اهدافها واهداف الخطة القومية فى مجالات الاستثمار والانتاج والتوزيع .

ويتبين مما تقدم التطور الكبير فى اهمية الموازنة العامة للدولة فى العصر الحديث . بالتحول من دور موازنة الدولة الحارسة والمستهلكة الى دور موازنة الدولة المنتجة والمسئولة عن التوازن الاقتصادى والاجتماعى ، وكذلك بتحول الموازنة من تقدير سنوى لنفقات الخدمات العامة وما يلزم لتمويلها من ايرادات سيادية – الى برنامج مالى لتنفيذ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والاستراتيجية للدولة .

ومع تزايد اهمية القطاع العام والموازنة العامة فى الاقتصاد القومى على هذا النحو يتسع دورهما المشترك فى تخصيص وادارة عوامل الانتاج وفى توزيع الناتج ، ويزداد تبعا لذلك دور الدولة فى تحقيق التوازن الاقتصادى – أى فى تحقيق التشغيل الأمثل للموارد بحيث لا يتيسر زيادة الناتج القومى بنقل عوامل الانتاج من مجال الى آخر ، ثم فى تحقيق التوازن الاجتماعى – أى بحيث لا يتيسر زيادة الاشباع الكلى باعادة توزيع السلع والخدمات ،

وترجع أهمية هذا البحث فى مصر الى ذات الاعتبارات السائدة فى الدول النامية ومن بينها ما استهدفته ثورة ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ من القضاء على الاحتكار وسيطرة راس المال المستغل ، ومن استقلال اقتصادى باحلال المنشآت الوطنية محل المنشآت الاجنبية نتيجة لعمليات التمصير التى أعقبت تأميم قناة السويس سنة ١٩٥٦ — ثم نتيجة لعمليات التأميم الواسعة النطاق التى صاحبت بداية الستينات اعتبارا من يولية سنة١٩٦١ تأكيدا للتعبئة الاقتصادية وحشد الموارد المتاحة لتحقيق أهداف التخطيط القومى الشامل ، فى مواجهة الزيادة السكانية ولرفع مستوى الدخل ولمحاولة اللحاق بالدول المتقدمة فى معدلات النمو الاقتصادى والاجتماعى ، ولتحسين مركز ميزان المدفوعات — وهو ما استهدفته مصر من برنامج التصنيع الأول ثم مع الخطة القومية (٦٠/٦١ — ٦٤/١٩٦٥) ومع ما لحقها من خطط انتقالية او خمسية .

وفى ضوء ما تقدم فقد اكد الدستور على نظام التخطيط القومى الشامل حيث قضت المادة (٢٣) من الدستور بأن ينظم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومى ، وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة ، والقضاء على البطالة ، وزيادة فرص العمل ، وربط الأجر بالانتاج ، وضمان حد أدنى للأجور ، ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول ، كما نصت المادة ٢٤ من الدستور على ان « يسيطر الشعب على كل ادوات الانتاج ، وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة » .

ومن ناحية أخرى فقد اكد الدستور على دور القطاع العام فى التخطيط القومى الشامل فقضت المادة ٣٠ من الدستور على ان « الملكية العامة هى ملكية الشعب ، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام . ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية » .

وبناء على ما تقدم فقد حدد قانون الخطة رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ أهداف تخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمصر فى اطار الأهداف المحددة بالدستور ، كما قرر مبدأ « شمول الخطة للموارد المادية والطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية وانسانية » واكد على « سيطرة الشعب على كل ادوات الانتاج وعلى توجيه فائضها عن طريق تحمل القطاع العام المسئولية الرئيسية من خطة التنمية ... وضمان أن يؤدى القطاع العام دوره فى التنمية فى اطار الخطة دون انحراف او استغلال » وتأكيدا لدور الموازنة العامة فى نظام التخطيط الشامل فقد قرر قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بأن « الموازنة العامة للدولة هى البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق اهداف محددة وذلك فى اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة » .

وازاء ما صاحب تجربة القطاع العام فى ظل التخطيط القومى الشامل من اختلالات فى التطبيق مع تزايد الضغوط السياسية والاجتماعية وانحسار تطبيق القوانين الاقتصادية على النحو الذى يتناوله البحث بالتحليل ، وازاء ما يواجهه الاقتصاد المصرى من تحدى خلال الفترة القادمة مع اضطراد العجز فى الميزان التجارى وفى ميزان العمليات الجارية ، وتزايد المديونيات قبل العالم الخارجى — فى الوقت الذى يعتمد فيه الاقتصاد المصرى فى المرحلة الحالية فى معاملاته مع العالم الخارجى بصفة اساسية على الصادرات البترولية القابلة للنضوب وعلى عوائد العاملين المصريين بالخارج المرتبطة اساسا بموارد الدول البترولية القابلة كذلك للنضوب — وعلى عوائد قناة السويس التى ثبت أنها مورد يرتبط استقراره بالظروف العسكرية فى منطقة الشرق الأوسط ، وبالمثل بالنسبة للموارد السياحية — لذلك كان لزاما المبادرة

الى دعم فاعلية دور القطاع العام مع الموازنة العامة فى التخطيط القومى الشامل لعلاج الاختلالات التى أسفرت عنها التجارب السابقة ، ولاجراء ما يلزم من تحول فى هيكل الانتاج الصناعى والزراعى على المستوى القومى ، وتبعا لذلك فى هيكل الميزان التجارى — لتوفير الصادرات البترولية القابلة للنضوب وعوائد ميزان العمليات الجارية غير المستقرة وموارد القروض غير الآمنة ، و نفس الوقت لتوفير التمويل اللازم لمصادر الطاقة البديلة والتى بدات اجراءات حلولها مع بداية الثمانينات » .

وتزداد تبعا لما تقدم اهمية دعم فاعلية التخطيط العينى والمالى المساند للموازنة العامة من خلال علاقاتها المباشرة بالقطاع العام وخاصة فى تحديد مجالات وحجم الاستثمار ومستويات الاستغلال للطاقات المتاحة ، وفى توازن العرض والطلب على مستوى كل نشاط اقتصادى وعلى المستوى القومى ، وفى ترشيد مستويات الأجور وسائر عناصر التكلفة لتحقيق توازن التكاليف مع الاسعار فى مواجهة المنافسة الدولية ، وفى تحقيق التناسب فيما بين مستويات الاستهلاك والادخار وفقا لمراحل النمو الاقتصادى التى يبلغها المجتمع — وفى تحقيق التوازن فيما بين التدفقات المالية وبين التدفقات العينية بما يجنب الاقتصاد القومى نوبات التضخم وتزايد الطلب النقدى عن المعروض من السلع والخدمات او الكساد الحقيقى الذى يمكن ان ينعكس فى تراكم المخزون السلعى او فى الطاقات الراسمالية او البشرية العاطلة .

وبمراعاة تعاظم دور الموازنة العامة ودور القطاع العام الذى يساندها فى توفير الفاعلية لتحقيق أهداف التخطيط الشامل على النحو المتقدم — تتأكد اهمية تحليل وتقويم العلاقات المالية للقطاع العام بالموازنة العامة للدولة .

نطاق البحث :

لوحدات قطاع الأعمال العام محل البحث بعدان اساسيان (١) — فهى أولا وحدات اقتصادية تمنحها الدولة غالبا الشخصية الاعتبارية المستقلة عنها فى مجال الاعمال (Business Concept) وتعنى بانتاج السلع والخدمات القابلة للتسويق على أساس التكلفة والعائد وتحقيق الربح (Profit Orientation)) أو على اساس التوازن الاقتصادى والتمويل الذاتى فى الاجل الطويلة — بالاضافة الى العائد الاجتماعى .

وبمراعاة بعد قطاع الأعمال المتقدم فان وحدات القطاع تختلف عن المصالح الحكومية بالنسبة لما تقتضيه من ديناميكيه فى الخلق والمبادرة (Entrepreneurship Concept) مع اهمية دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للربط فيما بين القيمة الحالية للعوائد المستقبلة والقيمة الحالية لتدفقات الانفاق ، واهمية استنادها لتخطيط عينى ومالى يكفل ضبط علاقات التكلفة بالعائد وسلامة تقويم الأداء وقياس الآثار والنتائج المالية والاقتصادية على مستوى الوحدات الاقتصادية (Macro Level) وعلى المستوى القطاعى (Sectorial Level) ثم على المستوى القومى (Micro Level)

واما البعد الآخر لوحدات قطاع الاعمال فهو طابعها العام بالنسبة لملكيتها للدولة من خلال الحكومة المركزية او المحليات او من خلال الأشخاص الاعتبارية العامة .

---

(1) Expert Grouv Meeting on Concept, Definitions and Classifications of Public Entreprises.

«International Center for Public Entreprises in Developing Countries Ljybljana» 1980.

وتتفاوت نسب الملكية العامة فيما بين الملكية الكاملة او ملكية حصص قابضة ، كما تتفاوت درجات وأساليب السيطرة العامة (Public Control) المترتبة على هذه الملكية فى مجالات التوجيه والادارة والرقابة . كذلك فينصرف الطابع العام الى الارتباط بتحقيق اهداف الدولة وخططها وسياساتها القومية دون الاخلال بالقوانين الاقتصادية .

اما حيث تتعارض الاعتبارات الاقتصادية التى تستند لبعد قطاع الاعمال مع الاعتبارات الاجتماعية التى تستند لبعد القطاع العام فتختلف أساليب مواجهة النتائج على النحو الذى تتناوله بالتحليل فى هذا البحث توطئه لعلاج ما يتكشف عنه من مشاكل .

ويتناول البحث بالتقويم العلاقات المالية لقطاع العام بالموازنة العامة للدولة اعتبارا من مستوى الوحدات الاقتصادية فالمستوى القطاعى ثم المستوى القومى ـ ويغطى البحث شركات القطاع العام بصفة اساسية ـ حيث تمثل القاعدة الأساسية فى هيكل الانتاج ولتكامل بياناتها المالية ازاء استقرارها فى تطبيق النظام المحاسبى الموحد منذ عام ١٩٦٧ وذلك بالاضافة الى البيانات المتاحة المدققة عن المؤسسات العامة حتى الغائها فى نهاية عام ١٩٧٥ أو الهيئات الاقتصادية بعد هذا التاريخ ـ حيث لم تلتزم بصورة متكاملة بتطبيق النظام المحاسبى الموحد حتى تاريخ تقديم البحث .

ومن ناحية اخرى فيغطى البحث فى نطاقه الزمنى فترة الستينات والسبعينات كما يمتد الى بداية فترة الثمانينات بالنسبة للنتائج المؤثرة على التقويم الاقتصادى لعلاقات القطاع العام المالية بالموازنة العامة ـ فضلا عن تغطيته فى تحليله للتطور التاريخى لنظم القطاع العام فى العصر الحديث منذ يولية ١٩٥٢ حتى تاريخ تقديم البحث فى يولية ١٩٨٣ كى تتكامل صورة النظم المؤثرة على علاقات القطاع العام المالية بالموازنة العامة وبالخطة القومية .

خطة البحث :

وقد نهج البحث منهجا تطبيقيا بصفة أساسية فاعتمد على الدراسة التحليلية لنتائج الموازنات والحسابات الختامية منذ ارساء قاعدة القطاع العام فى بداية الستينات وحتى بداية الثمانينات وعلى تقارير الجهاز المركزى المحاسبات والجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء والبنك المركزى وتقارير وزارات التخطيط والمالية والاقتصاد والاستثمار والتعاون الدولى وبصفة خاصة خلال فترة السبعينات . مع متابعة تحليلية للقوانين والقرارات الجمهورية المتعلقة بنظم تخطيط وادارة القطاع العام ونظمه الماليه .

ومن ناحية اخرى فقد ساند البحث الدراسة التطبيقية بتقارير البنك الدولى وصندوق النقد الدولى المتعلقة بتقويم النظم والسياسات المالية والاقتصادية فى مصر ـ وذلك الى جانب عدد غير قليل من المراجع العربية والأجنبية المتعلقة بتقويم نظم التخطيط ونظم القطاع العام ، او التى صدرت فى مجالات ترشيد الأداء ورفع الكفاية الانتاجية فى الاقتصاديات الراسمالية والاشتراكية .

وتبدا خطة البحث بالتعرف على الاطار الفكرى والتاريخى لدور القطاع العام ودور الموازنة العامة فى الاقتصاد القومى فى النظم الاقتصادية المختلفة ، ثم تتابع تطور الدور الاقتصادى للقطاع العام فى مصر . ويمهد ذلك للانتقال الى متابعة تطور نظام الموازنة العامة على المستوى القومى وعلى مستوى الوحدات الاقتصادية مع تطور الدور الاقتصادى للقطاع العام . ويتابع البحث

بعد ذلك علاقات الاستثمار والتمويل فيما بين الموازنة العامة والقطاع العام وانعكاسها على توازن البيان المالى للقطاع العام وعلى ادائه المالى والاقتصادى وازاء ما يتبين من قصور فى الاداء ينتقل البحث الى تقويم نظم تخطيط وادارة القطاع العام ونظمه المالية ومدى توافقها مع اهداف التخطيط الشامل ـ ومن ثم يستعرض التطوير المقترح فى نظام الموازنة على المستوى القومى وعلى مستوى الوحدات الاقتصادية لتصحيح ما تكشف من اختلالات فى التطبيق ولتحقيق اهداف التخطيط الشامل فى النمو الاقتصادى والاجتماعى المتوازن .

ملخص اقسام البحث :

وفى ضوء ما تقدم قسم اطار البحث على النحو التالى :

اولا ـ دور الموازنة العامة والقطاع العام فى ظل نظام التخطيط الشامل :

وفقا لخطة البحث فقد بدات الدراسة بمتابعة التطور التاريخى وتحليل الاطار الفكرى لدور القطاع العام والموازنة العامة للدولة فى الأنظمة الاقتصادية الراسمالية والاشتراكية ومع التركيز على الدور الاقتصادى للقطاع العام وموازنة الدولة فى تحقيق اهداف التخطيط الشامل فى الدول النامية ـ ويستنتج البحث من تحليله مبدا تكامل دور موازنة الدولة مع القطاع العام فى نظام التخطيط الشامل ـ بدءا بالتخطيط المتكامل للقطاع العام ذاته ثم فى علاقاته بالحكومة وما يلحق بها من هيئات تضمها موازنة الدولة او ملحقة عليها وذلك بتعميق علاقات التنسيق فيما بين القطاعات المنتجة والقطاعات المستخدمة ـ دعما للتوازن على مستوى الاقتصاد القومى. وفى هذا المجال يؤكد البحث على اهمية تعظيم كفاءة القطاع العام بالتطوير التكنولوجى والتنظيمى لطاقاته ـ حفزا لعوامل التطور على المستوى القومى من خلال رفع كفاءة مدخلاته ومخرجاته مع سائر القطاعات .

وتبعا لذلك فكلما اتسعت القاعدة النسبية للقطاع العام وشغل المراكز القيادية فى الأنشطة الاقتصادية المختلفة ، وكلما زادت كفاءته ـ كلما تحقق ركنا الشمول مع الفاعلية فى التخطيط القومى فى تخصيص الموارد وفى توزيع الدخل الناتج ، وكلما زادت امكانياته مع الموازنة العامة للدولة فى السيطرة على المتغيرات .

وعلى الجانب الاخر فيؤكد البحث اهمية توجيه المشروعات المشتركة وخاصة فيما بين القطاع العام وراس المال الوطنى او الأجنبى لتخصيص عوامل الانتاج فى الاتجاهات التى تحددها اولويات الخطة ـ وذلك الى جانب استخدام الادوات المالية المحفزة فى توجيه عوامل الانتاج فى القطاع الخاص كالسياسات السعرية والائتمانيه والضريبيه ، وعلى هذا النحو يتيسر لموازنة الدولة مع القطاع العام من خلال سيطرتهما معا على القدر الاكبر المؤثر من الانفاق الكلى ومع الاستخدام السليم للادوات المالية تحقيق التوازن فيما بين الانفاق الكلى الاستهلاكى والاستثمارى وبين العرض الكلى من السلع الاستهلاكية والسلع الاستثمارية. مع توزيع الدخل المحقق فيما بين الاستهلاك والادخار بما يتناسب واتجاهات ومعدلات النمو فى سلع الاستهلاك وفى السلع الاستثمارية ، وبما يكفل فى نفس الوقت التوازن مع العالم الخارجى فى الأجل الطويل .

ويؤكد البحث فى هذا المجال على انه لا يتيسر للموازنة العامة ان تحقق اهداف التخطيط الشامل فى النمو الاقتصادى المتوازن من خلال القطاع العام الا اذا التزمت بتطبيق القوانين الاقتصادية وخاصة بالنسبة للحوافز الاقتصادية ودور جهاز

الثمن مع قانون العرض والطلب . وبالنسبة لتحقيق التناسب على مستوى المشروعات فيما بين معدل العائد الداخلى وبين تكلفة التمويل ، وربط الأجور بالانتاجية الى غير ذلك من تطبيقات قانون تعادل الانتاجية الحدية فى الاقتصاديات الراسمالية أوقانون النمو المتناسب فى الاقتصاديات الاشتراكية تامينا للتخصيص والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة وتجنبا للضغوط التضخمية .

وفضلا عن ذلك فان نجاح التخطيط الشامل فى تحقيق النمو الاقتصادى المتوازن يتطلب سلامة اختيار الاهداف والاستراتيجيات وفقا لظروف مراحل النمو الاقتصادى والاختناقات التى يواجهها الاقتصاد القومى ، وظروف ندرة عوامل الانتاج ، والتركيب الاقتصادى والاجتماعى السائد ، والقدرة على استيعاب التكنولوجيا والنظم المستحدثة .

ويؤكد البحث على ان التوازن الاقتصادى والاجتماعى يقتضى توفير المرونة والحيوية اللازمة فى القرارات المتعلقة بالاستثمار والانتاج والتوزيع لكفالة التوازن الديناميكى ولتجنب اختلالات العرض والطلب وماينجم عنها من ضغوط تضخمية ومن دخول طفيلية وتبعا لذلك فانه يلزم توفير المرونة فى موازنات القطاع العام وفى القرارات الاقتصادية المتعلقة بها لمواجهة المتغيرات المرتبطة بطبيعة النشاط الاقتصادى والتى تختلف عن طبيعة النشاط الحكومى .

ويتبين مما يتقدم انه مع تبنى الدولة لنظام التخطيط الشامل لا تصبح الموازنة العامة للدولة مجرد وثيقة مالية او نقدية مصروفات وايرادات الحكومة — بل تصبح مع موازنات القطاع العام وثيقة مالية لتحقيق الآثار الاقتصادية التى تستهدفها الخطة على المستوى القومى وخاصة بالنسبة للانتاج والدخل والموازين السلعية وموازين القوى العاملة وميزان المدفوعات — وبمعنى آخر لتحقيق التوازن على المستوى القومى .

ويبنى على التحليل المتقدم انه اذا كانت الخطة ترتكز على حشد الموارد المتاحة وتعظيم فاعليتها فى تحقيق الأهداف — فانه يصبح من مسئولية الموازنة اسناد التوازن المالى الى التوازن العينى بمتابعة توازن الطاقات الانتاجية المتاحة بالقطاع العام وحصر اختناقاتها واسبابها — بالنسبة لهياكل الانتاج او الخدمات او بالنسبة لراس المال البشرى — لتوفير مقومات الاستغلال الأمثل . وتشمل كذلك مسئولية الموازنة متابعة احتمالات الندرة او التراكم فى المخزون السلعى لتوفير مقومات التوازن بالنسبة للعرض والطلب — فضلا عن تامين توافق السياسات المالية وخاصة فى مجالات الانفاق العام والأجور والضرائب المباشرة وغير المباشرة والائتمان والتسعير مع أهداف النمو الاقتصادى والاجتماعى المتوازن — وبحيث تحفز هذه السياسات تعظيم الناتج القومى ولا تتعارض مع النمو الاقتصادى .

واذا كان المخطط يهتم بتحقيق التناسب فيما بين هيكل الانتاج وهيكل توزيع الدخل لتحقيق النمو المتوازن — فانه يصبح من مسئولية الموازنة تحقيق التناسب فيما بين التغير فى التكلفة الاقتصادية لعوامل الانتاج وبين التغير فى اسعار البيع مع استقصاء حالات الخلل فى التوازن والوحدات الاقتصادية الخاسرة واتخاذ الاجراءات اللازمة للعلاج تامينا لسلامة تخصيص الموارد ولحماية راسمال المجتمع فى القطاع العام من التآكل .

واذا كان المخطط يهتم بتنمية المدخرات وفوائض الانتاج المجنبة للاستثمار — فانه يصبح من مسئولية الموازنة أن تعطى اهتماما موازيا لتنمية فوائض القطاع العام المجنبة للتمويل الذاتى للاستثمار لتحقيق التوازن والحيوية فى البنيان المالى وفى هيكل الانتاج .

واذا كان المخطط يهتم بتحقيق التوازن فى الأجل الطويل فى علاقات الاقتصاد القومى مع العالم الخارجى — فانه يصبح من مسئولية الموازنة الاهتمام بتعظيم صافى اثر انتاج القطاع العام على ميزان المدفوعات .

وبناء على ما تقدم يخلص البحث الى تكامل دور الموازنة العامة للدولة مع القطاع العام فى تحقيق أهداف التخطيط الشامل .

ويتطلب نظام التخطيط الشامل برمجة علاقات الموازنة العامة بموازنات القطاع العام بحيث تصبح الموازنات الأخيرة انعكاسا ماليا ونقديا للتخطيط العينى ، وبحيث تبنى على أساس عميق من دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية لأفضل البدائل ومسارات التنفيذ ، مع أحكام الترابط فيما بين مدخلات ومخرجات القطاعات المختلفة — ويقتضى ذلك تنظيم علاقات الحكومة بالقطاع العام بعقود طويلة او متوسطة الأجل مع توفير المرونة اللازمة لترشيد التكاليف والأسعار أو لتعديل المواصفات والكميات وفقا للمرونات التى يقتضيها نظام السوق . كذلك تقتضى كفاءة التخطيط الشامل اعتبار موازنات القطاع العام موازنات اداء تبنى على معدلات تغطية التكلفة ودراسات لاقتصاديات استخدام المواد والعمل والطاقات الآلية والتشكيلة المثلى للانتاج .

وفى ضوء ما يكشف عنه البحث من ان فاعلية التخطيط الشامل تتوقف فى جانب أساسى منها على كفاءة تصميم النظم وصياغة العلاقات المالية والاقتصادية التى تحكم التكامل بين دور موازنة الدولة وبين قاعدة القطاع العام فى مختلف الأنشطة الاقتصادية.. يتابع البحث تحليل الاطار الفكرى الأنماط المختلفة لعلاقات موازنة الدولة بالقطاع العام فيوضح اختلاف انماط هذه العلاقات فيما بين الدول الاشتراكية والدول الراسمالية ومع اختلاف درجات النمو . ويغطى هذا الاطار تقويم نظم التخطيط والادارة والنظم المالية — ففى مجال نظم التخطيط والادارة يستعرض البحث الأنماط المختلفة لعلاقات الملكية الكاملة للدولة أو الجزئية او ملكية حصص قابضة ، وأساليب التنسيق مع القطاع الخاص ، وتمثيل حقوق الملكية فى مجالس الادارة والجمعيات العمومية ومشاركة العمال فى الادارة ، والأنماط المختلفة لنظمات التنمية التى تباشر المسئولية القطاعية عن تخصيص وادارة عوامل الانتاج وتفاوت انماط علاقاتها التنظيمية بالوحدات الاقتصادية التابعة لها بين التكامل الأفقى والتكامل الرأسى وفيما بين النمط المركزى والنمط اللامركزى او اسلوب الادارة الذاتية او اشتراكية السوق . وفى مجال النظم المالية يستعرض البحث الأنماط المختلفة لعلاقات التعامل فيما بين الحكومة والقطاع العام التى تصاحب تنفيذ الموازنة ، وانماط علاقات التمويل الجارى والراسمالى والعلاقات السعرية وعلاقات العمالة والأجور ، وانماط العلاقات الضريبية وعلاقات الادارة الاقتصادية للقطاع العام بالسلطة السيادية للدولة والموقف تبعا لذلك من مبدأ شمول الموازنة لاستخدامات وموارد الحكومة والقطاع العام معا او الفصل فيما بين موازناتها — وهذه هى العلاقات التى يتناولها البحث بالتحليل بهدف تعظيم فاعلية الموازنة العامة للدولة مع القطاع العام فى التخطيط الشامل .

ثانيا — تطور الدور الاقتصادى للقطاع العام فى مصر :

وينتقل البحث بعد ذلك الى متابعة الدور الاقتصادى للقطاع العام فى مصر — فيوضح اختلاف هذا الدور تبعا لطبيعة مرحلة النمو ومدى ارتباط الدولة بالاقتصاد الحر او اتجاهها نحو الاقتصاد الاشتراكى وتبنيها لسياسة التخطيط الشامل ، ومدى اتساع

قاعدة القطاع العام واهميته النسبية فى الاقتصاد القومى . ومن خلال متابعة البحث للتطور التاريخى للقطاع العام والدور الاقتصادى للموازنة العامة فى الاقتصاد المصرى المعاصر — يمكن التمييز بين ثلاث فترات — تغطى الأولى منها الفترة (يولية ٥٢ — يونية ١٩٦٠) — وهى فترة تجارب تخطيطية فى بعض قطاعات الاقتصاد القومى مع ارساء قاعدة القطاع العام ، وتغطى الثانية منها الفترة (يولية ٦٠ — ١٩٧٤) وهى فترة تبنى نظام التخطيط الشامل وتوسيع قاعدة القطاع العام وقيادته للتنمية الاقتصادية ، وتغطى الثالثة منها الفترة اللاحقة لنفاذ القانون ٧٤/٤٣ وهى فترة معايشة القطاع العام للقطاعين الخاص والمشترك فى اطار نظام التخطيط الشامل . وقد صاحب متابعة الدور الاقتصادى للقطاع العام متابعة موازية للتطور التشريعى لنظم تخطيط وادارة القطاع العام فى المراحل الثلاث المتقدمة .

ثالثا — تطور نظام الموازنة مع تطور الدور الاقتصادى للقطاع العام :

وقد تابع البحث ما صاحب التطور التاريخى المتقدم فى أوضاع القطاع العام وفى نظام التخطيط من تطور مواز فى نظام الموازنة العامة للدولة وفى نظام موازنات الوحدات الاقتصادية ، وفى نظم التمويل ونظم التسعير والأجور — وخلص البحث من المتابعة التاريخية للنظم المتقدمة الى قصور فاعليتها على نحو يحد من الدور الاقتصادى للقطاع العام وللموازنة العامة فى التخطيط الشامل — وذلك نتيجة للقصور فى تحقيق الترابط فى برامج الانجاز فيما بين الخطة وموازنة الدولة والقطاع العام — فضلا عن القصور فى نظم ادارة القطاع العام والنظم المالية المساندة للموازنة العامة ازاء عدم التزامها بالتطبيق السليم للقوانين الاقتصادية وتغليبها للاعتبارات السياسية والاجتماعية على مقتضيات النمو الاقتصادى المتوازن .

وقد أسفرت متابعة الاهمية النسبية للقطاع العام عن أنه بالرغم من تبنى سياسة الانفتاح الاقتصادى وتزايد دور القطاعين الخاص المشترك فقد تصاعدت نسبة مساهمة شركات القطاع العام فى الناتج المحلى من ١٨ر٧٪ فى عام ١٩٦٨/٦٧ الى معدلات تراوحت بين ٢٩ر٣٠٪ خلال السنوات الخمس ٧٥ — ١٩٧٩ ، وبلغ الناتج الاجمالى المتولد فى الحكومة والقطاع العام معا نحو ٥٥٪ فى بداية الثمانينات ، وتراوح الانتاج المحقق بالشركات التابعة لوزارة الصناعة فى النصف الثانى من السبعينات بين (٦٨٪ — ٧٢٪) مقابل (٢٨ — ٣٢٪) للقطاع الخاص ، وبلغت اجمالى حصيلة صادرات القطاع العام نحو ٩٥٪ من اجمالى حصيلة الصادرات السلعية فى عامى ١٩٨١/٨٠ و ١٩٨٢/٨١ ، وبلغ متوسط مساهمة شركات القطاع العام خلال السنوات الخمس اللاحقة لصدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ما يعادل ٧٧٪ من ضريبة الأرباح التجارية الصناعية ، وما يعادل ٧٥٪ من ضريبة القيم المنقولة — اما بالنسبة للضرائب غير المباشرة فقد كان القطاع العام يسهم بما يقرب من نصف حصيلتها ، ثم بدأ نصيبه النسبى يتناقص مع تبنى سياسة الانفتاح الاقتصادى وتزايد دور القطاع الخاص فى الواردات بدون تحويل عملة ، وبلغت نسبة استثمارات موازنة الدولة (حكومة وقطاع عام معا) خلال السبعينات ٨١ر٧٪ مقابل ١٨ر٣٪ للقطاع الخاص — أما بالنسبة للقطاع المصرفى فقد كادت بنوك القطاع العام أن تكون وحيدة فى سوق المال المحلى حتى عام ١٩٧٤ (باستثناء بنكين مشتركين) ثم سمح القانون رقم ٤٣

لسنة ١٩٧٤ بانشاء بنوك مشتركة وفروع للبنوك الأجنبية وترتب على ذلك هبوط الوزن النسبى للقطاع العام فى الائتمان المصرفى للبنوك التجارية الى ٤٦ر٤٪ فى (١٩٨٢/٦/٣٠) مقابل ٦٥ر٦٪ فى عام ١٩٧٥ — ورغم ذلك فقد ظل القطاع العام يشغل أكبر وزن نسبى فى نشاط البنوك التجارية بالمقارنة بسائر القطاعات .

وقد خلص البحث مما تقدم الى اهمية الدور الاقتصادى للقطاع العام فى مصر وتوافر مقومات صلاحيته كقاعدة للموازنة العامة للدولة لتحقيق أهداف التخطيط الشامل — اذا ما روعى ترشيد دوره وتصحيح أوضاع الموازنة وعلاقاتها فى مجالات التخطيط العينى والمالى وبالقطاع العام وبالاقتصاد القومى .

رابعا — الموازنة العامة واستثمارات القطاع العام :

وبمراعاة اهمية الاستثمار فى تشكيل هيكل الانتاج فقد تابع البحث استثمارات القطاع العام فى موازنة الدولة — فكشف عن ضخامة حجم الاستثمارات التى تم تنفيذها خلال العشرين عاما اللاحقة لقيام قاعدة القطاع العام (٦٣/٦٢ — ١٩٨٢/٨١) حيث بلغت ١٧ر١ مليار جنيه . وقد حد من فاعلية هذه الاستثمارات فى تحقيق النمو الاقتصادى المتوازن عددا من ظواهر الاختلال اهمها تضخم المشروعات تحت التنفيذ مع التخلف فى انجازها واضطراد الارتفاع فى تكاليفها — ومن ثم انعكاس أثر ذلك خلال السبعينات على التجاوز فى اعتمادات الاستثمار بموازنة الدولة ، وعلى تقادم الأصول والتكنولوجيا . وقد كشف التحليل عن أن هذه المشاكل ترجع أساسا الى القصور فى تعميق دراسات الجدوى والقصور فى برمجة الاستثمارات ، وفى التخطيط العينى لمدخلاتها وفى تحقيق التناسب فى النمو بالنسبة لهيكل الانتاج أو فيما بينه وبين هيكل الخدمات أو فيما بين النمو فى التكوين الراسمالى وبين النمو فى راس المال البشرى — فضلا عن القصور فى مرونة الموازنة وفى التمويل .

خامسا — التدفقات التمويلية فيما بين الموازنة العامة والقطاع العام :

ومن ناحية أخرى فقد كشفت متابعة التدفقات التمويلية فيما بين موازنة الدولة والقطاع العام خلال السبعينات عن قصور التمويل الذاتى المتاح من فوائض الشركات ، وقصور التمويل المتاح من مساهمات موازنة الدولة لما تواجهه من عجز هيكلى ، مع تناقص مرونة مواردها وتزايد اعبائها الثابتة . كذلك فقد كشف البحث عما ترتب على الاقل من دلالة الربح فى القطاع العام واهدار عوائد أصحاب حقوق الملكية فى التوزيعات مع ارتفاع أسعار فائدة السندات والودائع الادخارية وتمييزها ضريبيا — من هبوط كبير فى القيمة السوقية لأسهم شركات القطاع العام عن قيمتها على أساس صافى حقوق الملكية — حيث كانت القيمة السوقية تقل عن ٥٠٪ من القيمة على أساس حقوق الملكية فى نصف شركات العينة محل الدراسة . واسفرت العوامل المتقدمة عن فقدان بورصة الأوراق المالية لفاعليتها فى تعبئة المدخرات فى مجالات الاستثمار المالى فى شركات القطاع العام المملوكة ملكية مختلطة . وازاء قصور امكانيات التمويل الذاتى وامكانيات موازنة الدولة لتمويل استثمارات القطاع العام — فقد حاولت الدولة اعتبارا من عام ١٩٦٦ مباشرة دور الوسطاء الماليين فى مجال الاستثمار فيما بين هيئات التأمين وبين القطاع العام وذلك من خلال صندوق الاستثمار ثم صندوق استثمار الودائع والتأمينات وأخيرا بنك الاستثمار القومى .

وقد تبين ان الأجهزة المتقدمة لم تباشر دورها كبنوك استثمار – حيث لم تربط بين تمويلها وبين التقويم الاقتصادى للمشروعات التى تمولها لتأمين سداد اعباء الاقتراض مما تحققه تلك المشروعات من فوائض ؛ كما تخلفت أسعار الفائدة المدينة والدائنة لقروضها عن مسايرة أسعار الفائدة التى يحددها البنك المركزى – واسفر ذلك عن تراكم العجز الاكتوارى لدى هيئات التأمينات[1] وارتداد اثر ذلك بالتالى على موازنة الدولة فى الأجل الطويل . وعلى الجانب الآخر فلم يتيسر لوحدات القطاع العام سداد ما منح لها من قروض لقصور فوائضها ولعدم سماح نظام توزيع الأرباح بتجنيب أية احتياطيات لسداد القروض وترتب على ذلك انتقال اعباء سداد اقساط قروض استثمارات القطاع العام الى الموازنة العامة للدولة .

ولمواجهة قصور المدخرات مع عجز الميزان التجارى فقد اعتمدت موازنة الدولة فى التمويل الأجنبى اللازم لاستثمارات القطاع العام بصفة اساسية على القروض الاجنبية اعتبارا من برنامج التصنيع الأول (٥٧ – ١٩٦٠) بالاضافة الى تسهيلات الموردين والتسهيلات المصرفية . وقد صاحب اعتماد القطاع العام فى تمويله الأجنبى على القروض عددا من المحددات من بينها الارتباط بالتكنولوجيا المسموح بتصديرها مع القروض السلعية ، وعدم خضوع قيمة توريداتها للمنافسة الدولية فضلا من تحمل القطاع العام لأعباء ارتفاع تكلفة المعدات الوردة على تسهيلات موردين أو تسهيلات مصرفية متضمنة اعباء فوائدها .

أما بالنسبة لتمويل القطاع العام لموازنة الدولة فقد اعتبر النظام الضريبى القطاع العام قاعدة أساسية للموارد السيادية ، كما اعتبر نظام توزيع الأرباح القطاع العام قاعدة أساسية لتمويل السياسات الاجتماعية والخدمات العامة – وادى ذلك الى قصور صافى عوائد الملكية على نحو ٢٠٪ من صافى ارباح شركات القطاع العام خلال النصف الثانى من السبعينات . وقد انعكس اثر هذه النظم على قدرة القطاع العام على الانطلاق بذاته وفى قيادة الاقتصاد القومى بمراعاة الآثار السلبية لتلك النظم على مدخرات التمويل الذاتى اللازمة للنمو الاقتصادى وعلى صلاحية أسهم شركة القطاع العام المختلطة كوعاء ادخارى فى سوق الأوراق المالية . وقد اكد هذه النتائج اختلال التناسب خلال السبعينات فى هيكل عوائد الدولة من القطاع العام حيث قصرت عوائد ملكية الدولة بالقطاع العام الصناعى على ١١٪ بينما بلغت عوائدها السيادية غير المرتبطة بالملكية نحو ٨٩٪ ، كما تبين عدم التناسب فى التيارات المالية بين تمويل موازنة الدولة للقطاع العام من ناحية وبين تمويل القطاع العام لموازنة الدولة – حيث بلغ تمويل موازنة الدولة للقطاع العام الصناعى خلال السبعينات نحو ٣٤٫٦٪ من تمويل القطاع العام لموازنة الدولة – وقد تأكد ذلك أيضا من متابعة هيكل توزيع صافى الدخل المتولد على المستوى المجمع للقطاع العام خلال النصف الثانى من السبعينات حيث بلغت عوائد الدولة المختلفة ما يقرب من نصف هذا الدخل (٤٨٫٨٪) وباضافة الأجور اليها تبلغ نحو ٩٠٪ من صافى الدخل المتولد (بالنسبة لحصص الدولة والعاملين معا) وذلك فضلا عن جمود وقصور كفاءة نظام اقتراض موازنة الدولة مع الموازنات الملحقة بها لفائض الأرباح والمدخرات المحتجزة بالقطاع العام للتمويل الذاتى .

(١) تقدر هذا العجز الاكتوراى بنحو ٢٫٤ مليار جنيه حتى نهاية عام ١٩٧٧ .

سادسا – الجهاز المصرفى وتمويل القطاع العام :

ومع قصور امكانيات التمويل الذاتى من المدخرات المجنبة بالوحدات الاقتصادية او من الموارد المالية للدولة المالكة وما يلحق بها من صناديق تمويل ، ومع اضمحلال دور السوق المالية فى تمويل القطاع العام فقد لعب القطاع المصرفى دورا اساسيا فى تمويل القطاع العام . وصاحب ذلك تبنى الدولة لسياسة تخطيط الائتمان المصرفى للربط بين التمويل اللازم لقطاعات الاقتصاد القومى المختلفة وبين اولويات خطة التنمية والسياسات المصاحبة للموازنة العامة ، وللحد من الضغوط التضخمية بتحقيق التناسب فيما بين معدلات نمو السيولة المحلية وبين معدلات نمو الناتج القومى . فمع منتصف الستينات – ادخل نظام التخصص المصرفى ووزعت معاملات شركات القطاع العام فيما بين بنوك القطاع العام ، واتبع أسلوب السقوف الائتمانية ؛ واختص كل بنك بمتابعة التدفقات النقدية للشركات التى يختص بها فى اطار موازناتها ؛ واعتبارا من منتصف السبعينات أطلقت حرية وحدات القطاع العام فى التعامل مع بنوك القطاع العام ، واستمر هذا الوضع حتى سبتمبر سنة ١٩٨٠ حيث سمح لها كذلك بالتعامل مع البنوك المشتركة بالاضافة الى بنوك القطاع العام . ونتيجة لما تقدم فقد زادت اهمية تخطيط الائتمان المصرفى فى مواجهة تزايد الضغوط التضخمية خلال النصف الثانى من السبعينات من خلال ما فرضته خطابات النوايا مع صندوق النقد الدولى من قيود على التوسع الائتمانى ومن خلال زيادة اسعار الفائدة (لامكان السحب من برنامج المساعدة) – وقد كشف البحث عن قصور فاعلية الأدوات المالية التى قامت عليها خطابات النوايا مع صندوق النقد الدولى فى تخطيط ورقابة التمويل المصرفى للقطاع العام لقصور العلاج المتكامل لأسباب اختلال التوازن المالى والاقتصادى فى علاقات الدولة بالقطاع العام وخاصة بالنسبة لتدفقات التمويل المتعلقة بالموازنة الاستثمارية وبالسياسة السعرية – فضلا عن أن صندوق النقد الدولى لم يأخذ فى الاعتبار حينئذ أن سعر الفائدة عامل محدود الأثر بالنسبة للقطاع العام الذى يلتزم بتنفيذ الخطة الاستثمارية وبرامج الانتاج التى تبنى عليها موازناته – دون أن يتأثر فى ذلك بسعر الفائدة . كذلك فقد تبين من البحث قصور سياسة تخطيط الائتمان المصرفى فى الحد من التضخم حيث بلغ معامل الاستقرار النقدى ٥ر١ بالأسعار المتحركة و٤ر٣ بالاسعار الثابتة فى نهاية السبعينات . واوضح البحث انعكاس اثر عجز السيولة فى شركات القطاع العام على المراكز المالية لبنوك القطاع العام فيما يتعلق بنسبة الاحتياطى بهذه البنوك . كذلك فقد كشف البحث عن ان فاعلية تخطيط الائتمان او التمويل المصرفى لبنوك القطاع العام المتعاملة مع شركات القطاع العام – تتوقف على علاج أسباب اختلال التوازن المالى والاقتصادى فى علاقات الدولة بشركات القطاع العام التى تتعامل مع هذه البنوك – وخاصة فى مجال السياسة السعرية والتخطيط العينى والمالى للمعاملات فيما بين الأجهزة الحكومية والقطاع العام بالنسبة للموازنة الجارية ، وتنسيق تدفقات التمويل الاستثمارى بالنسبة للموازنة الاستثمارية ، وان سعر الفائدة عامل محدود الأثر بالنسبة للقطاع العام .

سابعا – توازن البنيان المالى للقطاع العام :

وقد أسفر القصور الذى تكشف عنه البحث فى كفاءة علاقات الاستثمار والتمويل بالقطاع العام عن اختلال توازن بنيانه المالى . وشملت مظاهر هذا الاختلال أساسا عدم التناسب فى مصادر المال المستثمر فيما بين رأس المال المملوك وبين القروض وكذلك فيما بين مصادر التمويل الذاتية وبين مصادر التمويل المقترضة – ثم عدم التناسب فى استخدامات المال المستثمر فيما بين المال المستثمر الثابت وبين رأس المال العامل بالاضافة الى عدم التناسب فيما بين طبيعة عناصر استخدامات المال المستثمر وتوزيعها الزمنى وبين مصادر التمويل المقابلة . وكشف تقويم موقف المال العامل عن عدم التناسب فيما بين الالتزامات القصيرة الأجل وبين الاصول المتداولة المقابلة المرتبطة بالانتاج بما يؤدى الى عجز أو قصور رأس المال العامل . ومن ناحية أخرى فقد أسفر تقويم موقف السيولة عن قصور المراكز النقدية لشركات القطاع العام من مواجهة الالتزامات قصيرة الأجل وكان تضخم المخزون السلعى سببا رئيسيا فى عجز السيولة – فضلا عن القصور فى تخطيط وضبط التدفقات المالية مع التدفقات السلعية فيما بين الحكومة والقطاع العام ، وقصور الادوات الائتمانية وتبعا لذلك تزايد وتشابك المديونيات ويخلص البحث الى أن القصور فى كفاءة تمويل القطاع العام ينعكس بآثاره السلبية على اختلال توازن بنيانه المالى – وتبعا على انتاجية عوامل الانتاج بالقطاع العام وعلى فوائضه ومن ثم عوائد حقوق ملكية الدولة وعلى عوائدها السيادية فضلا عن الحد من قدرة القطاع العام على الانطلاق ومن القيام بدوره الأساسى كقاعدة الخطة وللموازنة العامة للدولة فى تحقيق النمو الاقتصادى المتوازن .

ثامنا – الأداء المالى والاقتصادى للقطاع العام :

ثم ينتقل البحث الى متابعة كفاءة الاستثمار والتمويل والنظم المالية المساندة للموازنة من خلال تقويم الأداء المالى والاقتصادى للقطاع العام – حيث تكشف مؤشرات الاداء خلال السبعينات عن القصور فى تحقيق التناسب فى هيكل الانتاج وفى تخصيص واستغلال عوامل الانتاج – مع هبوط مستوى تحميل الطاقات الانتاجية المتاحة ، وتصاعد المخزون السلعى . كذلك فتكشف المؤشرات عن عدم التناسب فيما بين معدلات تطور الانتاج ومعدلات تطور الدخل الذى يتولد عنه ، وكذلك عدم التناسب فيما بين معدلات نمو الأجور ومعدلات نمو القيمة المضافة ، فضلا عن الهبوط المضطرد فى ربحية الأجور .

وقد أسفرت متابعة مؤشرات ربحية الاموال عن أنه يمكن تقسيم فترة السبعينات فيما بين فترتين : الأولى منها تأثرت بالظروف السابقة لحرب اكتوبر سنة ١٩٧٣ والثانية تأثرت بالظروف المصاحبة لسياسة الانفتاح الاقتصادى . وقد بلغ متوسط معدل صافى الفائض منسوبا للتمويل الذاتى خلال الفترة الأولى نحو ٥ر٦٪ – وهو معدل يقل عن معدل سعر فائدة البنوك التجارية السائد خلال الفترة المذكورة (٦٪) وخلال الفترة التالية من السبعينات ارتفع متوسط معدل صافى الفائض الى التمويل الذاتى الى ٣ر٩٪ – وهو معدل يقترب ظاهريا من متوسط معدلات سعر الفائدة خلال هذه الفترة . الا أنه باستبعاد القطاعات التى تمتعت بظروف مواتية خاصة نتيجة لارتفاع أسعار البترول والتضخم المترتب عليه أو نشاط الملاحة الدولية تهبط معدلات الفوائض المحققة الى ٤ر٧٪ فى القطاعات الصناعية و٩ر٪ فى قطاعات النقل و٤ر٪ فى قطاع الزراعة – فضلا عن اضطراد الخسائر فى بعض القطاعات الأخرى كالثقافة والاعلام والانتاج الحيوانى .

ويكشف التحليل عن أنه مع تصويب مخصصات الاهلاك التاريخية بما يعوض معدلات التضخم خلال السبعينات يهبط معدل الربح فى شركات القطاع العام منسوبا الى حقوق الملكية من ٢٠٪(١) بالنسبة لمعدل الربح الظاهرى الى نحو ٥٪ – أى الى مايعادل ربع الربح الظاهرى . كذلك فيوضح البحث ان القيمة الاقتصادية لمثل هذا الربح فى التنمية الاقتصادية تتضاءل اذا أخذنا فى الاعتبار ما تبين – من تحليل قصور التمويل الذاتى – من أن أكثر من ٦٠٪ من الأرباح المحققة فى شركات القطاع العام خلال السنوات الخمس (٧٥ – ١٩٧٩) لم تتضمنها صافى عوائد الملكية او الفوائض المحتجزة والتى تمثل المصدر الرئيسى لتمويل النمو سواء فى المجتمعات الاشتراكية أو الرأسمالية .

وتابع البحث اداء شركات القطاع العام من خلال مؤشر الخسائر – حيث يعتبر هذا المؤشر دليلا على فقدانها الأساس الاقتصادى لقيامها ولاستمرارها بفقدانها لمقومات التوازن وامكانيات النمو – فضلا عن انعكاسه على حوافز عوامل الانتاج ، وعلى الضغوط التضخمية فى الاقتصاد القومى . ومراعاة الأثر السلبى للرصيد المجمع لخسائر القطاع العام على حقوق ملكية الدولة – يقترح البحث اضافة هذه الخسائر السنوية الى الدعم الظاهر باعتبارها اعانة حقيقية يتم تمويلها بانتقاص حقوق ملكية الدولة فى القطاع العام . وتبين من البحث أن متوسط عدد وحدات القطاع العام الخاسرة خلال السبعينات قد بلغ ١٦٫٢٪ من اجمالى وحداته ، كما بلغ متوسط نسبة الخسائر على الفوائض التى حققها القطاع العام خلال هذه الفترة ٥ر١١٪ وقد استمر هذا الاتجاه فى بداية الثمانينات حيث تبين ان نحو ١٠٪ من شركات القطاع العام قد فقدت أكثر من ٥٠٪ من رأسمالها فى ١٩٨٢/٦/٣٠ .

ويسفر تحليل عوامل قصور الانتاجية والربحية واضطراد الخسائر عن عدة أسباب أهمها الخلل السعرى وعدم مرونة نظم العمالة والأجور ، وقصور دراسات الجدوى ، وقصور استثمارات الاحلال والتجديد ، والقصور فى تخطيط تدفقات التمويل بموازنة الدولة لتحقيق الاستغلال الأمثل مع الطاقات الانتاجية المخصصة فى القطاع العام والقصور فى تكامل مشروعات الخدمات مع مشروعات الانتاج ، والقصور فى توفير مستلزمات الانتاج لما يقام من مشروعات ؛ والخلل فى البنيان المالى وعجز السيولة . أما بالنسبة للآثار المترتبة على قصور الانتاجية والربحية واضطراد الخسائر – فأهمها تآكل رأس المال العام مع ما يصاحب ذلك من ضغوط على موازنة الدولة لاصلاح الخلل التمويلى وعجز السيولة، ومن ضغوط على بنوك القطاع العام للاستمرار فى منح الائتمان رغم تعارض ذلك مع المعايير المصرفية – فضلا عن اضطراد الزيادة فيما تتحمله موازنة الدولة من أعباء الدعم ، كذلك فيؤدى الاخلال بعوائد عوامل الانتاج فى القطاع العام الى قصور كفاءة تخصيص واستغلال الموارد .

ويؤكد البحث على أهمية مقارنة العائد الاقتصادى بالعائد المالى لتأمين سلامة مايتخذ من قرارات فى مجالات التخطيط العينى والمالى . وفى هذا المجال يوضح البحث أنه باجراء هذه المقارنة بالنسبة للانتاج الزراعى الذى تخضع مدخلاته ومخرجاته للسياسة السعرية التى تحددها الدولة – يتبين أن الظاهرة الغالبة هى قصور الربحية المالية عن الربحية

(١) يمثل معدل الربح قبل الضريبة خلال السنوات الخمس (٧٥ – ١٩٧٩) لشركات القطاع العام وحدها دون الهيئات الاقتصادية

الاقتصادية ومن ناحية أخرى فيلاحظ بالنسبة للانتاج الصناعى هبوط الربحية الاقتصادية عن الربحية المالية فى الصناعات التى تعتمد بصفة أساسية على مدخلات مستوردة أو التى تعتمد أساسا على الطاقة . وفى ضوء هذه النتائج يشير البحث الى أهمية التعجيل بتطوير تلك الصناعات تكنولوجيا واقتصاديا . ومن ناحية أخرى فيظهر البحث تفوق الربحية الاقتصادية عن الربحية المالية فى الصناعات التى تعتمد بصفة أساسية على مدخلات محلية ـ مما يقتضى التركيز على توفير الظروف الملائمة لنموها .

ويستنتج البحث من تحليله المتقدم أن تدخل الدولة على نحو يتعارض مع القوانين الاقتصادية فى السياسة السعرية سواء بتثبيت أو تجميد الأسعار أو بالدعم الظاهر أو المستتر يباعد فيما بين الربحية المالية والربحية الاقتصادية ، ويمكن اعتباره عاملا رئيسيا فى اختلال توازن ميزان المدفوعات . وبمراعاة العجز التراكمى فى الميزان التجارى فى مصر ، وأعباء خدمة القروض المتزايدة ، والتمويل الأجنبى اللازم للتنمية ـ فان الأولوية فى تقديم الأداء الاقتصادى تكون لما يحققه المشروع او الانتاج من معدل تبادل أفضل فيما بين التكلفة المحلية وبين صافى الوفر فى ميزان المدفوعات ـ لحل مشاكل ندرة موارد التمويل الأجنبى أو للتخفيف من اعبائه . ونظرا لأن مركز توازن ميزان العمليات الجارية يعكس فى الأجل الطويل الكفاءة الحقيقية لهيكل الانتاج المحلى فى مواجهة المنافسة الأجنبية ـ فقد تابع البحث تقويم الأداء الاقتصادى لهيكل الانتاج السلعى للقطاع العام من خلال انعكاسه على موقف العجز فى الميزان التجارى الذى استمر خلال الستينات واضطرد فى التصاعد السريع مع المتغيرات فى النظم المالية والاقتصادية وفى أسعار البترول والتضخم العالمى فى اعقاب حرب اكتوبر ١٩٧٣ . ويشير البحث الى ارتفاع العجز فى ميزان المعاملات الجارية خلال السبعينات من ٧ر٢٠٠ مليون جنيه فى بداية السبعينات الى ٣ر١١١٥ مليون جنيه فى نهايتها ـ مع استمرار اتجاه التصاعد فى العجز فى بداية الثمانينات حيث بلغ ٥ر١٨٨٩ مليون جنيه فى عام ١٩٨٢/٨١ .

ويؤكد البحث على أنه لما كان البترول موردا قابلا للنضوب على المستوى المحلى أوفى الدول العربية التى تستخدم غالبية العمالة المصرية بالخارج ، وكانت عوائد قناة السويس والسياحة معرضة للتقلب وعدم الاستقرار وفقا لظروف العلاقات الدولية ـ لذلك فان الأمر يقتضى ـ لتوفير مقومات التوازن لميزان المدفوعات فى الأجل الطويل ـ تبنى سياسة اقتصادية تقوم بصفة أساسية على اعادة النظر فى تخصيص الموارد القابلة للنضوب كالبترول وعوائد العاملين المصريين فى الدول البترولية ، أو الموارد المعرضة لاحتمالات عدم الاستقرار ـ الى قطاعات توفر مقومات التوازن لهيكل الانتاج ولميزان المدفوعات وخاصة باحلال انتاج محلى يتميز بالربحية الاقتصادية المناسبة محل الواردات وبزيادة امكانيات تصدير السلع ذات القدرة التنافسية فى التجارة الدولية .

وتشمل الجوانب التى يلزم التركيز عليها لتحقيق الاهداف المتقدمة علاج القصور فى تركيب هيكل الانتاج أو البعد عن التشكيلة المثلى للانتاج ـ فى ضوء ما أوضحته مقارنة الربحية المالية بالربحية الاقتصادية فضلا عن علاج أسباب اختلال ميزان العمليات الجارية المرتبطة بالسياسة الجمركية أو بسياسة التجارة الخارجية أو بالسياسة السعرية .

تاسعا ـ تقويم نظم القطاع العام :

وتحقيقا لتكامل العلاج بالنسبة للنظم المساندة لعلاقات القطاع العام بموازنة الدولة ينتقل البحث الى تقويمها وعرض مقترحات التطوير لتهيئة البيئة المناسبة لخدمة اهداف التخطيط الشامل . ويوضح البحث فى مجال نظم تخطيط وادارة القطاع العام أن من أهم المشاكل التى أسفرت عنها التجارب السابقة

لصدور قانون القطاع العام رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ هى عدم التوازن فيما بين مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ سواء فى تجربة المؤسسات العامة او المجالس القطاعية ، فضلا عن القصور فى التنسيق فيما بين منظمات التنمية لعدم وجود هدف محدد واستراتيجية اقتصادية للتكامل الرأسى فيما بين الشركات التابعة ، ولعدم وجود جهاز للتنسيق فيما بين منظمات التنمية ، ولقصور الامكانيات والمسئوليات التمويلية للمالك ، ولانفصال هيكل الانتاج عن الاحتكاك بالسوق . وتقوم لذلك سياسة التصحيح المقترحة فى هذا المجال على أبعاد أساسية أهمها : تدعيم كفاءة وفاعلية التخطيط القطاعى سواء فى علاقاته بالتخطيط على مستوى الوحدات الاقتصادية أو بالتخطيط على المستوى القومى واقامة منظمات قابضة للتنمية تباشر دور المجمعات الانتاجية او الترست الانتاجى المتكامل أفقيا ورأسيا لتحقيق أهداف الترشيد بالنسبة للحجوم المثلى للانتاج ، وبالنسبة للتعميق العينى لعلاقات المدخلات والمخرجات ، ومباشرة منظمات التنمية لدور شركات الأموال القابضة مع تحويل الملكية الكاملة للقطاع العام الى الملكية القابضة المختلطة ـ كمدخل لتعبئة المدخرات وحل المشكلة التمويلية للقطاع العام ، ومع استعادة الولاء للدولة المالكة والمسئولة كذلك عن التخطيط القومى بتمثيلها فى مجلس ادارة منظمة التنمية ثم من خلال تمثيل منظمة التنمية ـ كنائبة عن الدولة المالكة ـ فى مجالس ادارة شركات القطاع العام التابعة لها ـ بهدف تعميق الأبعاد الاقتصادية لوظيفة الملكية فى تأمين الفاعلية للتخطيط الشامل لحماية الحقوق الاقتصادية للملكية . ومن ناحية أخرى فيقترح البحث تقسيم مسئوليات التخطيط والتنمية وفقا لطبيعة الأنشطة المركزية واللامركزية ـ وتبعا لذلك اعادة توزيع شركات القطاع العام فيما بين المستوى القومى أو الاقليمى او المحلى .

كذلك فيقترح البحث الفصل بين سلطات الدولة السياسية وبين الادارة الاقتصادية للقطاع العام على نحو يكفل عدم تدخل الحكومة فى القطاع العام الا بنفس الأسلوب الذى تتدخل به فى القطاعين المشترك والخاص أى من خلال التشريعات الضريبية او الرقابية .

ويستكمل البحث تقويم نظم القطاع العام بتقويم موقف قانون هيئات القطاع العام الاخير رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ من سياسة التصحيح المقترحة ـ حيث يلاحظ ان هذا القانون لم يتبين التنظيم المقترح للهيئات القابضة ، وجمد كذلك أوضاع المديونية فى القطاع العام نتيجة لما قرره من عدم جواز تغيير نسبة المديونية العامة وتبعا استمرار اعتماده على الاقتراض فى تمويله فى ظل محددات مصادر الطاقة التمويلية للدولة ، ومن ثم استمرار ظاهرة الاختلال فى نسبة رأس المال للقروض فى البنيان المالى للقطاع العام . كذلك فقد اغفل قانون القطاع العام الدولة ـ كمالكة ومسئولة عن التخطيط القومى ـ من التمثيل الوظيفى فى مجالس ادارة هيئات القطاع العام(١) . وعلى الجانب الآخر فلم يتم تمثيل هيئة القطاع العام ـ التى آلت اليها حقوق ملكية الدولة ـ فى الشركات التابعة لها ، واستمرت مجالس هذه الشركات تشكل على أساس النصف من وظائف الادارة العليا بالشركة والنصف الآخر من بين العاملين بها مع اغفال تمثيل رأس المال العام . كذلك فقد استبعد تشريع القطاع العام كلية المجالس القطاعية من تنظيمه ـ رغم أهمية دورها فى التخطيط والتنسيق القطاعى اذا ما روعى تطوير أسلوب عملها . ومن ناحية أخرى فقد أغفل تشريع هيئات القطاع العام اعادة النظر فى تركيب هيكل القطاع العام فيما بين المستويين القومى أو المحلى ، كما لم يفصل كذلك بين سلطات الدولة السياسية وبين

(١) لا يعالج هذا الوضع احتمال التمثيل فى نصاب الخبراء بمراعاة عدم تمتع الخبراء بقوة تصويته .

الادارة الاقتصادية للقطاع العام حيث ترك قرارات التسعير – التى تعتبر محور التوازن الاقتصادى لقطاع العام – لتحدد مركزيا بواسطة السلطة السياسية ، واخيرا لم يعالج تنظيم العلاقات التمويلية بالنسبة لبنك الاستثمار القومى .

وبمراعاة المتغيرات الناتجة عن سياسة الانفتاح الاقتصادى ينتقل البحث الى تقويم دور الملكية المشتركة فى التخطيط الشامل ، حيث يتبين انه رغم ما يثبته التحليل من الاهمية النسبية لمشاركات القطاع العام – الا انه يلاحظ عدم التوازن فيما بين الاهمية النسبية لملكية القطاع العام وبين دورها فى التخطيط الشامل . ولذلك يقترح البحث لدعم فاعلية الملكية المشتركة فى هذا المجال الاعتماد بصفة اساسية على وحدات القطاع العام كشركات قابضة فى علاقاتها بالشركات المشتركة لتقوم بدور مقارب لدور المؤسسة الاقتصادية وفقا لاستراتيجية اقتصادية محددة – وخاصة فى قطاعات المال وانشطة الانتاج الأساسى ، وان تعبر الخطط القطاعية والموازنات الراسمالية للقطاع العام عن استراتيجية مشاركة راس المال فى حل المشاكل الاقتصادية او التكنولوجية للقطاع العام وفى تعميق هيكل الانتاج وفى تدعيم التكامل القطاعى على المستوى القومى . ويؤكد البحث على اهمية تحقيق التوازن فيما بين المصلحة القومية ومصالح الشركات وخاصة فيما يتعلق بموازنة تدفق العوائد المتعلقة بالمشاركة ورخص الانتاج واعباء خدمة التمويل الأجنبى – مع صادرات المشروعات المشتركة ، وتقويم الآثار التى تترتب على المشاركة بالنسبة لمعدل التبادل فيما بين التكلفة المحلية للانتاج المشترك وصافى الأثر على ميزان المدفوعات ، والتحقق من حداثة وملاءمة التكنولوجيا المستخدمة ، ومراعاة التوازن فيما يتعلق بنسب راس المال الى القروض وفى سياسات التسعير وتوزيع الأرباح وفى تجنيب الفوائض اللازمة للتمويل الذاتى .

وعلى الجانب الآخر يشير البحث الى ان مفهوم الانفتاح الاقتصادى يتطلب من جانب القطاع العام العمل على تعظيم الاستفادة من برامج المساعدات الفنية والاقتصادية الأجنبية والدولية ، وقيام أجهزة التعاون الاقتصادى والفنى باتاحة البيانات المتعلقة بهذه البرامج لهيئات ووحدات القطاع العام لدى إعداد الموازنة مع التركيز على التطوير التكنولوجى للقطاع العام وعلى حل اختناقاته . ويدعو البحث الى استخدام الحوافز ووسائل الضغط التجارى والاقتصادى المناسبة لتشجيع اهم مصادر التكنولوجيا للمعدات والمنتجات المستوردة على الدخول فى اتفاقيات مع القطاع العام لتقديم المستندات الفنية وتكنولوجيا التصنيع اوالمشاركة فى بعض مراحل التصنيع مقابل سداد قيمة رخص الانتاج اومقابل اتاوات على المبيعات – وذلك بالتعاون مع اهم قطاعات التجارة والانتاج والخدمات المستوردة بالاضافة الى التنسيق بين الهيئات القابضة المقترحة ولجان ترشيد الاستيراد . وبالنسبة للبنوك المشتركة فيقترح البحث تعظيم استفادة الاقتصاد القومى من التقدم التكنولوجى والخبرات التنظيمية للاقتصاد الذى ينتمى اليه راس المال الأجنبى فى البنوك المشتركة من خلال تخطيط دور ممثلى بنوك القطاع العام فى البنوك المشتركة ، وبمتابعة وتقويم نتائج المشاركة ومدى اسهامها فى تمويل مشروعات التنمية وفقا لمجالات التخصص وامكانيات التعاون الفنى والاقتصادى المتاحة مع الدول التى تتبعها الحصة الأجنبية المشاركة . ويقترح البحث اقامة (Trust Fund) تساهم فيه بنوك القطاع العام بحصص قابضة مع سائر البنوك المشتركة ويتقيد بالمعايير الاقتصادية فى تمويل المشروعات ويعمل على تحويل تسهيلات الموردين الى تسهيلات المشترين للاستفادة من وفورها – كما يعمل كذلك على توفير التسهيلات الائتمانية

اللازمة للتصدير – وعلى هذا النحو يمكن ان ينشط سوق المال المحلى – ومن ناحية اخرى فيقترح البحث تعظيم استفادة القطاع العام من المزايا النسبية للاقتصاد المحلى وموقعه فى منطقة الشرق الأوسط وامكانيات التعاون فى انتاج معدات البترول وفى مشروعات التشييد والمقاولات مع الدول المتقدمة تكنولوجيا والتى تواجه مشكلة ارتفاع تكلفة الشحن كالولايات المتحدة واليابان . واخيرا فيقترح البحث دعما للدور التخطيطى والرقابى لملكية القطاع العام فى الشركات المشتركة توفير نظام للتقارير والمتابعة الدورية فيما بين ممثلى راس المال العام وبين القطاعات المعنية او الهيئات القابضة . ومثل هذه التقارير يلزم أن تكون احدى المسائل الأساسية فى جداول اعمال الجمعيات العمومية لتقويم فاعلية وكفاءة مشاركة القطاع العام . كذلك فيقترح البحث أن يعين الجهاز المركزى للمحاسبات احد مراقبى الحسابات فى الشركة المشتركة متى بلغت ملكية الدولة او هيئاتها او شركات وبنوك القطاع العام فيها ٢٥٪ من راسمالها فاكثر لتامين اهداف الملكية المشتركة مع القطاع العام فى التخطيط الشامل .

ومن ناحية أخرى فقد كشف تقويم نظم الاجور عن اختلال الكفاية الاقتصادية للاجور لجمود نظم الأجور المستندة لنظام العاملين بالدولة والنظام الموحد لتقويم مستويات شركات القطاع العام ولقصور فاعلية نظم الحوافز وربط الأجر بالانتاجية ، وللتناقض فيما بين سياسة الدولة الاجتماعية وبين اقتصاديات الانتاج . ويوضح البحث أن التخطيط لم يول اهتماما لتخطيط القوى العاملة وللارتفاع بمستوى كفاءتها الفنية والادارية على نحو يساير ما تضيفه الخطة من استثمارات – فضلا من الحاجة لتعويض هجرة العمالة من القطاع العام الى المشروعات المشتركة او الى الدول البترولية – كما يشير الى خطورة التناقض فى السياسات المصاحبة لموازنة الدولة فيما بين اتجاهها لتحقيق المساواة الاجتماعية وبين ما يتطلبه النمو الاقتصادى من توازن لتمييز المهارات والمسئوليات بمراعاة الاستراتيجيات المناسبة لمرحلة النمو . ويقترح البحث لتطوير نظم الاجور – تصحيح معايير تقويم مستوى شركات القطاع العام التى تعتبر اساسا لتحديد هيكل الأجور ، والفصل فيما بين اعباء الخدمات القومية والسياسات الاجتماعية من ناحية وبين السياسات الاقتصادية للاجور والعمالة من ناحية أخرى . كذلك فيقترح البحث التركيز على تدعيم التنسيق فيما بين برامج التعليم والتدريب ضمن برامج الانفاق بالموازنة العامة للدولة وبين تخطيط القوى العاملة بالقطاع العام – وذلك بالاضافة الى استخدام انظمة التامين الاجتماعى لتمويل السياسات الاجتماعية فى العمالة والاجور وخاصة فى بداية مراحل النمو .

وفى مجال تقويم نظام التسعير يكشف البحث عن ان أهم العوامل التى شابت العلاقات السعرية هى المركزية والجمود فى مواجهة المتغيرات . وتغليب الاعتبارات الاجتماعية والسياسية على الالتزام بالقوانين الاقتصادية. وقد انعكس هبوط اسعار الانتاج فى القطاع العام على هبوط عوائد عوامل الانتاج – وذلك بالرغم من التناقض فيما بين سياسة الدولة فى تجميد اسعار القطاع العام وبين سعيها للاقتراض للاسهام فى تمويل التنمية واثر ذلك على زيادة اختلال هياكل التمويل وعجز موازنة الدولة . وقد أوضح البحث انعكاس عجز اثمان منتجات القطاع العام عن تعويض واسترداد التكاليف على تزايد اعباء الدعم السلعى – وتبعا لذلك على عجز موازنة الدولة وعلى كمية وسائل الدفع – فضلا عن الاخلال بميزان المدفوعات . ويقترح البحث عددا من الاستراتيجيات لتصحيح نظام التسعير – من

بينها اعتبار السعر متغير تابع التكلفة المعيارية لعوامل الانتاج مع مراعاة الأعباء التى تقررها سياسات الموازنه ، وتوفير المرونة فى التسعير فى اطار الضوابط الاقتصاديه التى تقوم على تغطيه التكلفه الاقتصادية للطاقه العاديه بعد استبعاد الانحرافات غير العاديه ، مع تحقيق هامش ربح يحقق للمشروع معدل عائد ربحى يغطى فائده الاقتراض المصرفى — على ان يكون الحد الاقصى هو سعر الاستيراد (سيف) كقاعدة عامه — ومع اجازة الاستثناء المرحلى باضافة الرسوم الجمركيه ، وكذلك فى تطبيق نظريه التكاليف المتغيره او الحديه فى الاجل القصير . وبالاضافه الى ما تقدم فتشمل هذه الاستراتيجيات تجنب التناقض فيما بين الاهداف الاجتماعية للموازنه فى توزيع الدخل الحقيقى وبين القوانين الاقتصاديه بمراعاة تجنب الخلط بين اسعار المحاسبية الاقتصادية والاسعار الاجتماعية وتغطية موازنة الاسعار المستندة لسياسة التميز السعرى للفروق . وتقتضى سلامة التطبيق تحويل الدعم المستتر الى دعم ظاهر وقصره على سلع الاستهلاك النهائى لاظهار حقيقة تكلفة المنتجات النهائية ولتوجيه الدعم لمستحقيه . ويؤكد البحث على اهمية استراتيجية ترشيد التكلفة من خلال رقابة ممثلى الدولة فى الجمعيات العمومية على الانحرافات غير العادية فى التكلفة — كذلك فيشير البحث الى اهمية الالتزام بعدالة التوزيع فى السياسة السعرية للمستلزمات الوسيطة والانتاج النهائى . ويؤكد البحث كذلك على اهمية تجنب تعارض السياسة السعرية مع رفع الكفاية الانتاجية ومع تنمية الادخار بتوفير نظم الحوافز الاقتصادية المناسبة لتعويض وحفز عوامل الانتاج — وبالنسبة لأسس التسعير يوضح البحث اهمية التفرقة بين اسعار الوحدات الانتاجية أو اسعار الجملة — والتى يلزم ان تبنى على اساس اسعار المحاسبة الاقتصادية المرتبطة اساسا بالتكلفة المعيارية لعوامل الانتاج مع هامش الربح المناسب — وبين اسعار التجزئة للمنتجات النهائية — والتى يلزم أن تراعى قانون العرض والطلب مع اجراء التصحيح اللازم من خلال الضريبة على الاستهلاك او الدعم او من خلال تغيير العرض المتاح . ومن ناحية اخرى فيقتضى التوازن قبل ميزان المدفوعات الربط بين الاسعار المحلية للسلع التصديرية وبين الاسعار العالمية — والمعيار الذى يقترح التركيز عليه لقياس كفاءة وحدات القطاع العام فى المنافسة السعرية دوليا هو معيار معدل التبادل فيما بين التكلفة المحلية وصافى الاثر على ميزان المدفوعات علاجا لمشكلة العجز التراكمى فى الميزان التجارى وتزايد اعباء الدين الخارجى .

ويسفر البحث لدى تقويم نظام التمويل عن قصور امكانيات التمويل الذاتى وقصور امكانيات الدولة على المساهمة فضلا عن ان بنك الاستثمار الذى حل محل الخزانة العامة فى تمويل استثمارات القطاع العام قد قصر علاقاته التمويلية بالقطاع العام على الاقراض دون المساهمة بما يزيد من حدة اختلال التناسب فيما بين رأس المال والقروض ويقترح البحث لتصحيح هذا الوضع تجميع علاقات القطاع العام بالنسبة لتمويل المشروعات الاستثمارية فى موازنة راسمالية شاملة للاستثمارات والتحويلات الراسمالية المتعلقة بها ، مع مباشرة الهيئات القابضة او هيئات القطاع العام لمسئوليات التمويل الطويل الأجل وفقا للمعايير الاقتصادية السليمة علاجا للمركزية الحالية فى التمويل المباشر عن طريق بنك الاستثمار القومى . كذلك فيقترح البحث — فى الأجل الطويل — ان يكون التمويل الذاتى هو المصدر الاساسى بالنسبة لتمويل المال المستثمر الثابت والحد الأدنى من المال العامل خلال عمر المشروع ، مع تحقيق التناسب فيما بين مخصصات الاهلاك وبين

القيمة الاستبدالية للطاقات القائمة بالاضافة الى تجنيب الاحتياطيات اللازمة لسداد اقساط القروض المستحقة . وتقتضى الملاءمة الاقتصادية مراعاة المرونة فى شروط اقراض الوحدات الاقتصادية بما يتوافق وطبيعة كل نشاط ، ومنح فترات السماح اللازمة لانجاز المشروعات ولبلوغ انتاج التعادل والتدفق المنتظم للأرباح وبحيث لا يتجاوز سعر فائدة الاقراض متوسط معدل صافى الارباح — ويقترح البحث التوفيق بين هذه المعدلات وبين معدلات اسعار الفائدة السائدة فى سوق رأس المال باتباع سياسة للتمييز فى اسعار الفائدة بتخصيص صندوق لموازنة اسعار الفائدة تؤول اليه فروق اسعار الفائدة المرتفعة وتستخدم موارده فى تغطية فروق أسعار الفائدة المنخفضة للأنشطة الاستراتيجية . كذلك فيؤكد البحث فى مجال التمويل على اهمية استعادة اسهم القطاع العام لدورها كوعاء ادخارى يفضل شهادات الاستثمارات وذلك فى حدود ٤٩٪ من الملكية . ولتامين المال العامل اللازم لاستغلال الطاقات المتاحة يؤكد البحث على اهمية تخطيط وضبط التدفقات السلعية والمالية من خلال برامج وعقود طويلة الأجل او متوسطة الاجل ترتبط بالخطة الخمسية لتبادل الانتاج وبصفة خاصة بالنسبة لشركات القطاع العام المتخصصة التى تبيع انتاجها لعميل محتكر أو رئيسى فى الحكومة أو فى القطاع العام .

وتتطلب المرونة فى تنفيذ الموازنة الحفاظ على التوازن الاقتصادى بتوفير المرونة فى تأشيرات الموازنة العامة للدولة للاستفادة من الزيادة فى المخزون السلعى أو من الطاقات العاطلة فى القطاع العام . ويضيف البحث فى هذا المجال اهمية مراعاة تضمين الموازنة العامة للدولة التمويل اللازم لتغطية التدفقات السلعية المخططة من انتاج القطاع العام بما يكفل احكام الترابط والتكامل فيما بين التوازن العينى والتوازن المالى — ويقترح البحث لتوفير المرونة فى المعاملات ولتيسير حل مشكلة عجز السيولة احياء دور الأوراق التجارية فى علاقات الحكومة بالقطاع العام وفيما بين وحدات القطاع العام ، مع حق البنك المختص — من خلال البنك المركزى — فى الدعوة الى جمعية عمومية غير عادية للشركات المعسرة لتبنى السياسات اللازمة لمواجهة مواقف عجز السيولة . ويؤكد البحث على أهمية العلاج المتكامل لاختلال كفاءة التمويل بتوفير أسباب التوازن الاقتصادى فيما بين تكاليف مشروعات القطاع العام وبين عوائدها فى الأجل الطويل مع تحقيق التناسب الزمنى فيما بين تدفقات الانفاق وتدفقات التمويل .

ويسفر تقويم النظام الضريبى عن احتمالات تعارض الضرائب غير المباشرة مع استغلال الطاقات المتاحة ، واحتمالات الاسهام فى مشكلة المخزون السلعى مع الاعفاءات الجمركية للمناطق الحرة أو المرتبطة بالسلع المستوردة من بعض الدول او المقررة لبعض القطاعات ، واحتمالات عدم التناسب فيما بين الضرائب الجمركية المقررة على مستلزمات الانتاج وتلك المفروضة على المنتجات التامة الصنع — كذلك فيشير البحث الى احتمالات اسهام السياسة الضريبية المتحفظة بالنسبة لمخصصات الاهلاك فى مشكلة تقادم الأصول والقصور فى تجديدها تبعا لعدم اعتراف التشريع الضريبى بالقيمة الاستبدالية للأصول . ومن ناحية أخرى فيثبت البحث أن التمييز الضريبى للأوعية الادخارية المختلفة بالمقارنة بأسهم شركات القطاع العام قد أدى الى قصور كفاءاتها كوعاء ادخارى .. واصلاح اوجه الخلل المتقدمة يقترح البحث عددا من الاستراتيجيات للتوفيق فيما بين الاعتبارات الاقتصادية والمالية والاجتماعية وذلك باعتبار دعم التمويل الذاتى للتنمية محورا اساسيا

لتدعيم الطاقة التمويلية للضريبة على ارباح القطاع العام ، واعتبار تصحيح الموارد القومية محورا اساسيا للرسوم الجمركية ، واعتبار العدالة الاجتماعية محورا اساسيا للضريبة على الاستهلاك بالاضافة الى الابعاد الاقتصادية المرتبطة بالحفاظ على تناسب الارباح وتوازن العرض والطلب .

عاشرا – تطوير نظام الموازنة :

وينتقل البحث اخيرا الى دراسة التطوير المقترح فى نظام الموازنة العامة – فيقترح للحد من طغيان الضغوط السياسية والاجتماعية المرتبطة بالوظائف الخدمية والاجتماعية للدولة – على الوظائف الاقتصادية المتعلقة بملكية الدولة للقطاع العام – نموذجا يفصل بين مراكز التوازن لكل من المجالات الثلاث المتقدمة بحيث تختص موازنة الاعمال بالاستخدامات والموارد المتعلقة بالملكية الاقتصادية للدولة فى قطاع الأعمال ، وتختص الموازنة السعرية بالاستخدامات والموارد المتعلقة بتحقيق العدالة الاجتماعية فى توزيع الدخل الحقيقى شاملة كافة اعباء الدعم السلعى (الظاهر والمستتر) ضمن استخداماتها وضريبة الاستهلاك ضمن مواردها ، وتختص موازنة الخدمات بالاستخدامات والموارد المتعلقة بالوظائف الخدمية الدولة فى صورتها التقليدية . ومن المتوقع ان يؤدى مثل ذلك النموذج الى حفز متخذى القرار على توفير مقومات التوازن لكل مرة فى حدود امكانيات تمويله المرتبطة بنشاطه . ويقدم البحث تطبيقا لهذا النموذج بارقام الموازنة العامة للدولة مع موازنة بنك الاستثمار القومى فى السنتين الماليتين ٨١/٨٢ و ٨٢/١٩٨٣ . ويستهدف مركز المسئولية للموازنة المتعلقة بالملكية الاقتصادية للدولة فى قطاع الاعمال بصفة اساسية استعادة ملكية الدولة فى القطاع العام لوظائفها ومسئولياتها الاساسية عن توفير التمويل اللازم وعن فاعلية ادارة الاموال والرقابة عليها وفقا للمعايير الاقتصادية تأمينا لاسترداد وسرعة دوران المال المستثمر . كذلك فيقترح البحث تحقيقا للمرونة فى استثمارات القطاع العام تخصيص موازنة فرعية مرنة للوحدات الاقتصادية للاحلال والتجديد يتم تمويلها من مخصصات الاهلاك واحتياطيات ارتفاع اسعار الاصول دون ربطها بالاجراءات المقررة للموازنة الاستثمارية والخطة العامة لاستثمارات المشروعات الجديدة ، والاكتفاء بتقرير ضوابط فنية واقتصادية عامة تستهدف الحفاظ على الطاقات القائمة . ويقترح البحث التوسع فى تطبيق نظام مخصص للعمرات والصيانة الذى قرره النظام المحاسبى الموحد لتوفير المرونة فى عمليات الصيانة الوقائية والعمرات المنتظمة – لامتداد الاعمار الانتاجية للاصول . اما بالنسبة لمركز التوازن المتعلق بتحقيق العدالة الاجتماعية فى توزيع الدخل الحقيقى من خلال السياسة السعرية – فيفترض تنقية ضرائب الاستهلاك من اهداف الحماية الاقتصادية للانتاج المحلى وقصرها على اهدافها الاساسية فى تحقيق العدالة الاجتماعية الى جانب تنظيم تناسب الارباح فى الاطار الذى تقبله المعايير الاقتصادية ، وتحقيق توازن العرض والطلب بالنسبة للسلع والطاقات الانتاجية المتاحة . وتفترض هذه الموازنة الفصل بين الاسعار الاقتصادية وبين الاسعار الاجتماعية والالتزام بتعامل وحدات القطاع العام على اساس الاسعار الاقتصادية اما الاعتبارات المتعلقة بالسياسة الاجتماعية للدولة فى توزيع الدخل الحقيقى فيتم مواجهتها من خلال سياسة التمييز السعرى بالدعم الظاهر او بالضريبة على الاستهلاك مع فصل الآثار المترتبة على تدخل الدولة فى الموازنة السعرية ، والعمل على تحقيق التوازن بين اعباء الدعم السلعى وبين امكانيات تمويله .

واما بالنسبة لمركز المسئولية عن موقف التوازن المتعلق بالوظائف السيادية وبالخدمات العامة فيشمل نتائج موازنات الجهاز الادارى والحكم المحلى والهيئات الخدمية المرتبطة بوظائف الدولة السيادية والخدمية – وتبعا لذلك تقع على متخذى قرارات اعتماد هذه الموازنة واجب ضغط وترشيد استخدامها او تنمية مواردها من خلال النظام الضريبى – وبذلك تتحرر موازنة الاعمال من الضغوط السياسية والاجتماعية التى تحيط بموازنة الخدمات السيادية والعامة . ويقترح البحث تصحيح القسم الخاص بالاستثمارات بموازنة الدولة ليصبح قسمها خاصا بالموازنة الراسمالية يضم فى استخداماته الاستثمار العينى والتحويلات الراسمالية المتعلقة بها فى باب واحد موزعا فيما بين فصلين احدهما للاستثمار والآخر للاقساط القروض والتسهيلات او الدفعات المقدمة – مع الموارد الراسمالية المقابلة – وعلى هذا النحو يمكن ان تتوفر المرونة فى المناقلة فيما بين فصلى الاستثمار العينى والتحويلات الراسمالية حسبما تمليه شروط التمويل وظروف تنفيذ الاستثمارات ومدد التوريد دون الرجوع للسلطة التشريعية ويبرر هذا المنهج تداخل تدفقات التمويل وتدفقات الاستثمار للمشروع الواحد فيما بين اكثر من سنة مالية ، ولتيسير تمويل القطاع العام باعتباره اهم مورد ومقاول محلى للحكومة .

وقد اسفر تقويم النموذج المقترح للتوازن على النحو المتقدم من ثبوت زيادة كفاءة التوازن باستخدام نظرية المالية الوظيفية من خلال توفير مقومات النمو الاقتصادى والاجتماعى المتوازن ، وتحقيق الاستغلال الاقتصادى الامثل للموارد المتاحة ، ورفع كفاءة استخدام القروض ، وتعميق الاهداف التوزيعية دون اخلال بالقوانين الاقتصادية . ومن ناحية اخرى فقد اوضح البحث اهمية النموذج المقترح لدى تطبيق منهج الموازنة الصفرية .

وعلى الجانب الآخر فيقترح البحث فى مجال تطوير نظام الموازنة على مستوى الوحدات وعلى المستوى القطاعى اعطاء الاولوية لعلاج ما تكشف من قصور فى التخطيط العينى والتخطيط المالى . ويقترح البحث لذلك عددا من الاستراتيجيات مع مؤشرات الاداء المناسبة لتطبيقها فى مجالات رفع الكفاية الاقتصادية للانتاج قبل العالم الخارجى ، وتعظيم الناتج المحلى ، وتعظيم الفوائض ، وتحقيق التوازن فيمابين التكاليف والاسعار ، وتعظيم استغلال الطاقات المتاحة ، وتعجيل انجاز المشروعات وفقا لجداولها الاقتصادية ، وترشيد المخزون وتدعيم امكانيات الادخار والتمويل الذاتى للتنمية ، ودعم توازن البنيان المالى . ومن ناحية اخرى فلرفع الكفاية الاقتصادية على المستوى القطاعى يقترح البحث منهجا تحليليا لموازنات الوحدات وحساباتها الختامية بالاستناد الى المؤشرات التفسيرية للاداء للوحدات الاقتصادية الرائدة والى برامج تحسين الكفاية الانتاجية .

وعلى هذا النحو يكون البحث قد قدم دراسة تحليلية لتعميق العلاقات المالية فيما بين الموازنة العامة للدولة والقطاع العام كى يصلح كقاعدة لها فى التخطيط الشامل وفى علاج اختلالات التخطيط العينى والمالى التى اسفرت عنها التجارب السابقة للقطاع العام ، وفى تحقيق اهداف النمو الاقتصادى والاجتماعى المتوازن ، وفى قيادة حركة التغيير والاصلاح المطلوبة فى البنيان الانتاجى لمواجهة الخلل الهيكلى فى ميزان المدفوعات بتوفير الصادرات السلعية التى تحل محل الصادرات البترولية الحالية القابلة للنضوب وسائر الموارد غير المستقرة او غير الآمنة – فضلا عن اهمية المبادرة الى الاعداد اللازم لتغطية اعباء تمويل مصادر الطاقة البديلة .

قرار رقم ١٣ لسنة ١٩٨٤

بتعديل بعض احكام القرار رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٣ باللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزيدات

وزير المالية

بعد الاطلاع على القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٢ باصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ؛

وعلى القرار رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٣ باصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات ؛

وبناء على ما ارتآه مجلس الدولة ؛

قــرر :

مادة اولى — يستبدل بالفقرة الثانية من البند ١ من المادة ٩٢ والفقرة الثانية بند ١ من المادة ١٠٤ من القرار رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٣ باللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات النصان الآتيان :

مادة ٩٢ بند ١ فقرة ثانية — ويخصم من التأمين المودع من المتعهد او من مستحقاته لدى الجهة او اية جهة ادارية اخرى قيمة الزيادة فى الثمن مضافا اليها مصروفات ادارية بواقع ١٠٪ من قيمة الأصناف المشتراه على حسابه وما يستحق من غرامة عن مدة التأخير فى التوريد وذلك مع عدم الاخلال بحق الجهة فى مصادرة التأمين المودع بما يوازى ١٠٪ من قيمة هذه الأصناف والحصول على جميع ما تستحقه من غرامات وتعويضات واسترداد جميع ما تكبدته من مصروفات وخسائر زيادة على قيمة العقد نتيجة تنفيذه على حساب المتعهد .

مادة ١٠٤ — فقرة ثانية بند ١ — الأصناف التى يصرح ببيعها من وزير المالية .

مادة ثانية — ينشر هذا القرار فى الوقائع المصرية ويعمل به من تاريخ نشره ؟

صدر فى ١٩٨٤/١/٢٦

وزير المالية

د. محمود صلاح الدين حامد

قرار وزير المالية رقم ٦٥ لسنة ١٩٨٤

بتعديل اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٢ بتنظيم المناقصات والمزايدات

وزير المالية

بعد الاطلاع على القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ باصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ؛

وعلى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٨٣ باصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ؛

وعلى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٨٣ باصدار قانون نظام الحكم المحلى ؛

وعلى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ باصدار اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلى .

وعلى قرار وزير المالية رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٣ باصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات ؛

وبناء على ما ارتآه مجلس الدولة ؛

قــرر :

مادة اولى — يضاف الى المادة الاولى من قرار اصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادرة بقرار وزير المالية رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٣ المشار اليه فقرة جديدة نصها الآتى :

« ويكون لرؤساء المصالح الشاغلين للدرجة العالية والممتازة الاختصاصات المقررة لمدير الادارة المركزية فى اللائحة المرافقة » .

مادة ثانية — ينشر هذا القرار فى الوقائع المصرية ويعمل به من تاريخ نشره ؟

صدر فى : ١٩٨٤/٣/١٧

وزير المالية

دكتور / محمود صلاح الدين حامد

لائحة

المعاملات المالية لمشروعات التنمية الاقتصادية

الممولة بصفة اساسية عن طريق حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة

الباب الأول

ماهية المشروع الانمائى وادارته

مادة ١ — يعتبر مشروع تنميه اقتصادية فى حكم هذه اللائحة كل منشأة تمولها المحافظة عن طريق حساب الخدمات والتنمية . الذى نص عليه القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ باصدار قانون نظام الحكم المحلى المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وتعمل فى مجالات الانتاج السلعى والخدمى والتوزيع وتدار ادارة اقتصادية تهدف الى تحقيق الربح او التوازن الاقتصادى فى حدود مواردها الذاتية الى جانب خدمة المواطنين وبشرط أن يجرى تمويل المنشأة كليا أو بصفة أساسية عن طريق الحساب المذكور وفقا لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها فى اطار الخطة العامة للدولة والتخطيط العمرانى المعتمد وذلك اذا لم تكن هذه المشروعات خاضعة للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ باصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام المعدل بالقانونين رقمى ١١١ لسنة ١٩٧٥ ، ١١٢ لسنة ١٩٧٦ والقانون رقم ٤٣ لسنة ٩٧٤ باصدار نظام استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ وللقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ باصدار شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة .

مادة ٢ — يؤول فائض أرباح مشروعات التنمية الاقتصادية التى يتم تمويلها من حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة الى هذا الحساب ويغطى هذا الحساب خسائر هذه المشروعات ويتم تحديد الارباح والخسائر وامساك الحسابات وفقا للنظام المحاسبى الموحد .

وتعامل أموال مشروعات التنميه الاقتصاديه الثابتة والمنقولة معاملة الأموال العامه فى تطبيق قانون العقوبات وفى الصرف والتحصيل والرقابة .

مادة ٣ — دون اخلال بحق الجهاز المركزى للمحاسبات فى الرقابة وبحق الادارة المركزية للتفتيش المالى بوزارة المالية فى التفتيش ، يكون لأعضاء التفتيش المالى بالمديرية المالية بالمحافظة الحق فى اجراء المراجعة المالية والمستندية وفى التفتيش على المخازن والخزائن والدفاتر الحسابية وغيرها من المستندات بالمشروعات وتبلغ اللجنة العليا لمشروعات التنمية الاقتصادية بنتائج التفتيش لتتخذ ما تراه مناسبا من الاجراءات تستهدف الحرص على حسن سير الادارة الاقتصادية لهذه المشروعات .

مادة ٤ — يشرف على مشروعات التنمية الاقتصادية لجنة عليا برئاسة المحافظ أو من ينيبه ويصدر بتشكيلها قرار من المحافظ على أن يكون المدير المالى للمحافظة احد اعضائها ، كما يراعى فيه تمثيل الخبرات المتخصصة فى المحافظة أو خارجها .

مادة ٥ — تباشر اللجنة العليا لمشروعات التنمية الاقتصادية الاختصاصات التالية مع مراعاة موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة عليها :

(أ) انشاء مشروعات التنمية الاقتصادية داخل اقليم المحافظة التى تمول من حساب الخدمات والتنمية .

(ب) رسم السياسة العامة التى تسير عليها المشروعات المذكورة لتحقيق الأغراض التى أنشئت من أجلها .

(جـ) وضع أهداف الانتاج والتسويق والتصدير والاستثمار والعمالة والربحية ومتابعة المشروعات فى تحقيقها للأهداف التى يقررها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

(د) وضع الخطط العامة التى تكفل تطوير الانتاج وأحكام الرقابة على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداما اقتصاديا سليما على ان يقوم كل مشروع بوضع البرامج التفصيلية لتحقيق الخطة المقررة له .

(هـ) اعتماد عناصر التكاليف التى يضمها كل مشروع وتحديد أسعار البيع بما يتفق مع سياسة الدولة فى توفير الغذاء والاسكان للمواطنين وبما يكفل تغطية المصروفات المتغيرة والثابتة والتوازن الاقتصادى لتلك المشروعات .

(و) اصدار القرارات واللوائح الداخلية لمشروعات التنمية الاقتصادية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والادارية والفنية وفقا لأحكام القوانين واللوائح التى تطبقها المحافظة .

(ز) الموافقة على مشروع الموازنة التخطيطية المجمعة للمشروعات ومشروع الموازنة التخطيطية لكل مشروع على حدة .

(ح) النظر فى كل ما يرى المحافظ او أحد أعضاء اللجنة العليا عرضه من المسائل التى تتعلق بنشاط المشروعات وما يعترضها من مشاكل .

(ط) اقرار الميزانية وحساب المتاجرة وحساب الارباح والخسائر وحساب التوزيع واخطار الجهاز المركزى للمحاسبات بصورة منها .

(ى) تحديد النسبة التى تجنب فى كل سنة مالية من الارباح الصافية لتكوين احتياطى قانونى ويقف تجنيب الاحتياطى اذا بلغت قيمته ما يوازى راس المال ، وللجنة العليا الترخيص باستخدام الاحتياطيات فى غير الأغراض المخصصة لها بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة عليها .

(ك) ادماج مشروعين او أكثر فى مشروع واحد ، وتقسيم المشروع الواحد الى مشروعين او أكثر او تصفيته ان اقتضت الظروف ذلك ، على أن يؤول ناتج التصفية لحساب الخدمات والتنمية .

وتعتبر القرارات الصادرة من اللجنة العليا لمشروعات التنمية الاقتصادية برئاسة المحافظ نافذة ومنتجة لجميع آثارها من تاريخ صدورها — ويجوز للجنة العليا أن تعهد الى بعض أعضائها ببعض اختصاصاتها .

مادة ٦ — يبلغ رئيس اللجنة العليا لمشروعات التنمية الاقتصادية قرارات اللجنة العليا الى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

مادة ٧ — تدار اجتماعات اللجنة العليا لمشروعات التنمية الاقتصادية على النحو التالى :

(أ) تجتمع اللجنة العليا مرة كل شهر على الأقل بناء على دعوة من رئيسها وتعتبر اجتماعاتها صحيحة بحضور اغلبية أعضائها ويتولى أمين عام اللجنة اعداد جدول أعمال الجلسات وابلاغه للأعضاء قبل موعد الانعقاد بثلاثة أيام على الأقل مع ارفاق مذكرات عن الموضوعات التى ستنظر .

(ب) لرئيس اللجنة العليا عند الاقتضاء دعوتها لاجتماع طارىء دون التقيد بالمواعيد والاجراءات السابقة لأعمال محددة عاجلة ويجوز فى حالة الضرورة القصوى أن تدعى اللجنة للانعقاد فى اليوم ذاته .

(جـ) يجوز دعوة اللجنة العليا للانعقاد بناء على طلب كتابى من نصف الأعضاء على الأقل على أن يقدم هذا الطلب قبل أسبوع على الأقل من تاريخ الانعقاد على أن يوضح الطلب الموضوعات المطلوب عرضها .

(د) يجوز للجنة العليا أن تدعو مديرى المشروعات أو أى عامل بها أو غيرهم من ذوى الخبرة أو المعنيين بالأمور التى تناقشها من غير أعضائها لحضور اجتماعاتها عند نظر موضوعات تستدعى ذلك أو الادلاء بما ترى اللجنة طلبه من ايضاحات أو بيانات دون أن يكون لهم حق التصويت على قرارات اللجنة وفى غير هذه الحالات لا يجوز لغير أعضاء اللجنة حضور جلساتها .

(هـ) يتولى رئيس اللجنة العليا رئاسة الجلسات وادارة المناقشات وفى حالة غيابه يحل محله سكرتير عام المحافظة .

(و) تصدر قرارات اللجنة العليا بأغلبية أصوات الحاضرين وعند التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس .

(ز) يعتبر ديوان عام المحافظة مقر اللجنة العليا لمشروعات التنمية الاقتصادية وتعقد اجتماعات اللجنة العليا به ولها أن تعقد اجتماعات دورية بمقار المشروعات المختلفة لدراسة موضوعات تتعلق بها وللالمام بأعمالها على الطبيعة .

(ح) يتولى أمين عام اللجنة العليا ابلاغ قراراتها الى الجهات المختصة أو المعنية فى خلال خمسة أيام على الأكثر من صدورها كما يقوم بتنفيذ قرارات اللجنة العليا ومتابعتها وابلاغها بالنتيجة .

مادة ٨ — يحظر على عضو اللجنة العليا حضور جلساتها أو مداولاتها اذا كان له فيها مصلحة شخصية بالذات أو بالوساطة أو لأحد اقربائه أو أصهاره حتى الدرجة الرابعة ولا يجوز فى الأعمال والعقود المتعلقة بهذه المشروعات أن يكون لرئيس اللجنة أو أحد أعضائها أو أحد مديرى المشروعات أو أى من العاملين بها على المستويات المختلفة أى مصلحة مباشرة أو غير مباشرة .

وعلى رئيس اللجنة العليا وكل عضو فيها وكافة العاملين بالمشروعات أن يبلغ اللجنة العليا بما يكون له من مصلحة مباشرة أو غير مباشرة فى المسائل المعروضة على اللجنة ولا يجوز للعضو الحضور للمداولات أو التصويت على القرارات الصادرة فى شأنها ويثبت التبليغ فى محضر الجلسة .

مادة ٩ — للجنة العليا أن تصدر قرارات أو تعليمات وكتب دورية ومنشورات تستهدف حسن سير العمل وزيادة الانتاج .

ولها أن تعترض على أى قرار يصدر من أى مشروع مما تشرف عليه وايقاف العمل به اذا ثبت أنه ليس فى صالح المشروع أو يلحق به ضرر .

مادة ١٠ – دون الاخلال بأحكام القوانين واللوائح يحدد المحافظ بقرار منه بعد موافقة المجلس الشعبى بدلات الحضـــور والمكافآت لأعضاء اللجنة العليا للمشروعات .

مادة ١١ – يكون للجنة العليا للمشروعات أمانة عامة يباشر اختصاصاتها سكرتير عام المحافظـة ويكون له سلطات واختصاصـات وكيل الوزارة فى المسـائل المـالية والاداريه المنصوص عليهـا فى القوانين واللوائح فيمـا لا يتعارض مع احكام هذه اللائحة كما يختص بصفة أصلية بما يأتى :

(أ) التعـريف بأهـداف ونظم العمـل بالمشروعات طبقا للقرارات الصادرة من اللجنة العليـا واللوائح المنظمة لأعمـال المشروعات وما يصدر من قرارات بتنظيم العمل فيها .

(ب) تمثيل المشروعات أمام القضاء ولـدى الجهات الرسمية والغير وله أن ينيب عنه فى ذلك رئيس ادارة المشروع .

(ج) فى حالة الضرورة او فى حالة حدوث أمر من الأمور العاجلة التى تسـتدعى اتخـاذ اجراءات فورية أن يتخذ قرارا فى الموضــــوع على أن يخطر اللجنة العليا فى أول انعقاد لهـا بالأسباب التى دعت لذلك .

ويجوز للجنة فى هذه الحالة اقرار هـــذا التصرف او تعديله دون أن يكون لقراره أثر رجعى .

(د) عـرض مشروع الخطـــة والمـوازنة التخطيطية السنوية وحساب الانتاج والمتاجرة وحساب الارباح والخسائر والقوائم الختامية بالنسبة لمشروعات التنمية على اللجنة العليا وعلى مستوى كل مشروع .

(هـ) اعداد جـدول أعمال اللجنة العليـــا وابلاغه الى الأعضاء

(و) اعداد مشروعات اللوائح الداخليـة ونظم التشـغيل ونماذج عقود العمل وعرضـها على اللجنة العليا لاقرارها

(ز) تلقى المذكـرات والتقـــارير التى تعرض على اللجنـة العليـا وعرض التقارير الدورية والعاجلة عن نشاط المشروعات .

(ح) اقتراح سياسات الانتاج والتسـويق والتمويل واعداد التقارير اللازمـة لعرضها على اللجنة العليا .

(ط) تجميع البيانات التى تطلبها اللجنة العليا واعداد الاحصاءات والدراسات الخاصة بالنواحى التى يتولاها كـل مشروع .

(ى) اتخـاذ الاجـراءات اللازمة لتنفيـذ السيـاسة العامة والتوجيـة لتحقيق الاهداف التى تقرها اللجنة العليـا ويوافـق عليهـا المجلس الشـعبى المحلى للمحافظة واصـدار ما يلزم من اوامر تنفيذية .

(ك) تشكيل اللجان الفنية اللازمة وحضور اجتماعاتهـا ان لزم الأمر واعتمـاد قراراتها وعرضـها على اللجنة العليا مشفوعة بالرأى .

(ل) الاشراف على أعمـال امانة اللجنـة العليـا والتوقيـع عـلى محـاضر الاجتماعات بصفته امين اللجنة .

(م) حصر مشتريات المشروعات واقتراح الأسـاليب الاقتصـــادية لتدبيرهـا وعرضها على اللجنة العليا .

(ص) الاشراف عـلى الأعمـال المـاليـة والادارية .

(ق) التوقيع على الشيكات توقيعا أولا فيما يتعلق بالأمانة العامة .

مادة ١٢ – يجوز عند الضرورة أن تشـكل بقرار من المحافظ لجنة استشارية متخصصة من غير أعضـاء لجنة الادارة تضم أسـاتذة واخصـائيين وفنيين فى مجـالات نشـاط مشروعات التنمية الاقتصـادية ويكون أمين عام اللجنة العليـا مقررا لها – ويحال اليهـا من اللجنة العليا أو الأمين العام الموضوعات التى تحتاج لرأى متخصص أو دراسـة علميـة ، وتعرض قراراتهـا على اللجنـة العليـا التى يكون لها أن تدعو الى عقد اجتماع مشـترك يضـم أعضـاء اللجنة الاستشـارية ويحدد المحافظ بقرار منه بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة مكافآت رئيس وأعضاء اللجنة الاستشارية .

مادة ١٣ – يضع رئيس اللجنة العليا أو من يفوضـه نظاما لحفظ المسـتندات والأوراق الرسـمية والهامة الأخـرى وترتيبها وتيسير الاطلاع عليها لمن له الحق فى ذلك .

ويسـتمر حفظ مسـتندات الصـرف والتحصـيل بالدفاتر الحسابية مدة خمسـة عشر عاما .

مادة ١٤ – يكون لكل مشروع من مشروعات التنمية الاقتصـادية لجنـة لادارة المشروع وتكون المحافظة أو المدينة التى بها نشـاطه الرئيسى فى نطاق اقليم المحافظـة المركز الرئيسى له وفقا لمـا تحدده اللجنة العليا .

مادة ١٥ – يصدر المحافظ قرار بتشكيل لجان ادارة مشروعات التنمية التى تمول من حساب الخدمات والتنمية على النحو التالى :

(أ) مدير المشروع — رئيسا

(ب) نائب مدير المشروع
(جـ) ممثل المديرية المـالى للمحافظة يختاره المدير المالى
(د) مـدير الشـئون الماليـة والاداريه بالمشروع
(هـ) مديرو الادارات الفنية المعنية

— اعضاء

مادة ١٦ – يكـون للجنـة ادارة مشروع التنمية الاقتصادية جميع السـلطات اللازمة للقيام بالأعمال التى يقتضيها تحقيق أغراض المشروع فى حدود القوانين واللوائح وفى اطار النظم والسياسـات التى وضـعتها اللجنـة العليا ، وتختص لجنة ادارة المشروع بما يلى :

(أ) وضـع مشروع الموازنة التخطيطيـة للمشروع وتقديمها لأمين عام لجنـة ادارة مشروعات التنمية الاقتصادية فى المواعيد التى يقررها الأخير .

(ب) اعداد تقارير المتابعة الدورية وتقديمه لأمين عام اللجنة العليـا فى المواعيد التى يقررها .

(جـ) اعداد الحسـابات والقوائم الختامية شـاملة حسـاب الانتاج والمتـاجرة وحساب الأرباح والخســائر فى نهاية العام وتقديمهـا لأمين عام اللجنـة العليا .

(د) وضـع الخطط التنفيـذية التى تكفل تطوير الانتاج واحكـام الرقابة على جودته وحسـن استخدام المـوارد المتاحة استخداما اقتصاديا سليما .

(هـ) وضـع السـياسة التى تكفل الكفاية الانتاجية للعـاملين وتحقيـق كفاءة تشـغيل الوحـدة الانتاجية وانتظام العمل فيها .

(و) وضـع أسـس تكاليف الانتاج لمختلف الأنشـطة التى تباشرهـا الوحـدة الانتاجيـة وكذلك وضـع معـدلات الأداء وتحديد الأسـعار .

(ز) وضـع برامج العمـالة للمشروع مع مراعاة الادارة الاقتصادية الرشيدة .

(ح) متابعة تنفيـذ مراحـل الانتاج فى المواعيد المقررة .

(ط) وضع نظام لتدريب العاملين الجدد وكذلك لتدريب العاملين القائمين على الانتاج لرفع مستوى الاداء .

(ى) وضع اللوائح الداخلية اللازمة لتنظيم اعمال المشروع وادارتها .

(ك) وضع نظام صرف الملابس المناسبة او الزى المناسب للعاملين الذين تقتضى ظروف عملهم ذلك او تقتضى قواعد الأمن الصناعى ذلك .

مادة ١٧ — يجوز بقرار مسبب من المحافظ نقل او تنحية رئيس واعضاء لجنة ادارة المشروع كلهم او بعضهم ، اذا رأى ان فى استمرارهم فى عملهم اضرارا بمصلحة المشروع .

وللمحافظ فى حالة التنحية تعيين من يحل محلهم لمباشرة سلطات لجنة الادارة او رئيسها.

مادة ١٨ — يختص رئيس لجنة ادارة المشروع بادارته وتصريف شئونه وعلى الأخص ما يلى :

(ا) اعتماد التعيين فى الوظائف العمالية الخالية طبقا للموازنة التخطيطية المعتمدة .

(ب) التحقيق مع العاملين المعينين على موازنة المشروع ومجازاتهم طبقا لأحكام اللائحة الداخلية ، وبالنسبة للمنتدبين والمعارين من الجهات الأخرى فيكون لمدير المشروع سلطة مجازاتهم فى حدود الاختصاصات المقررة لرؤساء المصالح وما يزيد يكون بموافقة المحافظ او من يفوضه طبقا للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

(ج) الترخيص بالاجازات للعاملين بالمشروع .

(د) تقرير ومنح العلاوات والمكافآت التشجيعية للعاملين فى الحدود التى يصدر بها قرار من المحافظ وطبقا للضوابط التى التى تضعها اللجنة العليا فى حدود احكام القوانين واللوائح المطبقة .

(هـ) يكون لمدير المشروع الاختصاصات المقررة لرؤساء المصالح فى قانون المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية ويكون لأمين عام اللجنة العليا الاختصاصات المقررة لوكيل الوزارة فى هذا الشأن وما يزيد على ذلك يكون من سلطة رئيس اللجنة العليا .

(و) تنفيذ قرارات اللجنة العليا لادارة مشروعات التنمية الاقتصادية ولجنة ادارة المشروع .

(ز) تنفيذ البرامج المعتمدة التى تتعلق بالاستثمار والتمويل والعمالة والانتاج والتسويق والتصدير والربحية .

(ح) الترخيص بتشغيل ساعات عمل اضافية فى الوحدات الانتاجية وفى حدود احكام القوانين واللوائح المعمول بها .

مادة ١٩ — يسرى على العاملين المعينين بمشروعات التنمية نظام العاملين المدنيين بالدولة والصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ولائحة بدل السفر والانتقال الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ٤١ لسنة ١٩٥٨ .

الباب الثانى
النظام الادارى والمالى
لمشروع التنمية الاقتصادية

الفصل الأول
النظام الادارى

مادة ٢٠ — يتكون الجهاز الادارى والمالى المختص بالاشراف والرقابة على سير العمل والانتاج لمشروع التنمية الاقتصادية من الادارات الآتية :

أولا — ادارة رئيسية مقرها عاصمة المحافظة او المدينة التى بها نشاطه الرئيسى او موقع المشروع اذا لم يكن له فروع أخرى . وتتبعها الادارات الآتية :

(ا) ادارات فنية متخصصة فى انواع النشاط النوعى للمشروع .

(ب) ادارة الشئون المالية والادارية .

(ج) ادارة التخطيط والمتابعة والرقابة .

ثانيا — ادارات محلية فى مواقع الانتاج خارج عاصمة المحافظة .

مادة ٢١ — تتكون ادارة الشئون المالية والادارية من المراقبات التالية :

(ا) مراقبة الحسابات المالية والتكاليف.

(ب) مراقبة تجارية تشمل المخازن والمشتريات والمبيعات .

(ج) مراقبة شئون العاملين .

(د) مراقبة الشئون الادارية ويتبعها الحملة الميكانيكية (تشغيل وصيانه وسكرتارية) .

(هـ) قسم للشئون القانونية .

مادة ٢٢ — تتكون الادارة المحلية فى كل موقع انتاج خارج عاصمة المحافظة من الأجهزة التالية :

(ا) جهاز التنفيذ (مهندسون — ملاحظون — رؤساء عمال — عمال — عمال خدمة — متدرجون) .

(ب) الشئون الفنية (القيام بأعمال البيع والشراء — متابعة الانتاج — عمل التقارير) .

(ج) الشئون المالية والادارية (حسابات. مخازن — شئون أفراد .

(د) تشغيل السيارات والجرارات والآلات والماكينات بانواعها .

مادة ٢٣ — تختص الادارات الفنية بالآتى :

(ا) متابعة اعمال الوحدات الانتاجية وحل المشكلات القائمة والمرور الدورى عليها مع تقديم تقرير عن كل زيارة .

(ب) عمل الدراسات الفنية فى تخطيط اعمال الوحدة الانتاجية وتطوير نشاطها .

(ج) استخراج المعدلات الفنية لأعمال الشراء والبيع والانتاج .

(د) امساك السجلات اللازمة لاثبات النشاط الانتاجى .

(هـ) جمع الاحصائيات المطلوبة لنشاط المشروع .

(و) اعداد التقارير الدورية عن نشاط المشروع .

(ز) مراجعة حوافز الانتاج .

(ح) مراجعة مستندات الصرف مراجعة فنية قبل اعتمادها من السلطة المختصة .

(ط) مراجعة التقارير التى ترد من الوحدات الانتاجية .

مادة ٢٤ — تختص مراقبة الحسابات المالية والتكاليف بالآتى :

(ا) مراجعة مستندات الصرف والتأكد من صحتها واستخراج الشيكات .

(ب) مراجعة مستندات الايرادات والعمل على تحصيل مستحقات المشروع .

(ج) امساك السجلات المالية والحسابية لتسجيل اعمال المشروع .

(د) القيام بجميع الأعمال الحسابية للمشروع .

(هـ) اعداد واستخراج المركز المالى الدورى .

(و) مراجعة حسابات البنك المركزى المصرى والبنوك الأخرى ايداعا وسحبا وأرصدة .

(ز) اعداد الحسابات الشهرية والختامية لأعمال المشروع .

(ح) المرور الدورى على الوحدات الحسابية بمواقع الوحدات الانتاجية للتوجيه والاشراف والرقابة مع رفع تقرير عقب كل زيارة .

(ط) تحديد عناصر المصروفات المتغيرة والثابتة بالنسبة للأجور والمستلزمات السلعية والخدمية والتحويلات الجارية وتوزيعها فيما بين مراكز التكلفة المختصة وتحديد معدلات التحميل واعداد قوائم التكاليف التى تتخذ اساسا للتسعير ولأعداد حسابات الانتاج والمتاجرة والارباح والخسائر ورقابة الانحرافات غير العادية فى الاستخدامات ورقابة الاصول الثابتة وحساب الاهلاكات ومتابعة الطاقة غير المستغلة .

مادة ٢٥ — تختص مراقبة المخازن والمشتريات والمبيعات بالآتى :

(أ) امساك سجلات شطب مماثلة لسجلات الوحدات الانتاجية للمطابقة الشهرية .

(ب) امساك السجلات اللازمة لحصر موجودات المشروع .

(جـ) مراجعة سجلات العهد الشخصية .

(د) امساك سجلات الاصول (اراضى — مبانى وانشاءات — مرافق وطرق — آلات ومعدات — وسائل نقل وانتقال — عدد وادوات — اثاث ومعدات مكاتب — حيوانات) .

(هـ) حصراحتياجات المشروع من الأصناف المختلفة وتدبيرها .

(و) اجراء الجرد الدورى والمفاجىء والسنوى على المخازن .

(ز) اجراء المناقصات والممارسات وشراء ما تتطلبه أعمال المشروع .

(ح) القيام باعمال التوجيه والرقابة على الوحدات المخزنية والوحدات الانتاجية مع تقديم تقرير عقب كل زيارة .

(ط) ما يسند اليها من اعمال اخرى .

مادة ٢٦ — تختص مراقبة شئون العاملين بالآتى :

(أ) امساك السجلات اللازمة لتسجيل القوة العاملة بالمشروع واحوالها المتغيرة ورصيد ما يصرف للعاملين كل شهر .

(ب) مراجعة ملفات العاملين والتأكد من استكمالها أولا بأول .

(جـ) مراجعة كشوف صرف الاجور والبدلات والمكافآت ومستحقات العاملين .

(د) تسديد التأمينات الاجتماعية والضرائب فى مواعيدها .

(هـ) تنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالعاملين .

(و) المرور على وحدات شئون الأفراد بوحدات المشروع للتوجيه والرقابة مع رفع تقرير عقب كل زيارة .

(ز) ما يسند اليها من أعمال اخرى .

مادة ٢٧ — تختص مراقبة الشئون الادارية بالآتى :

(أ) السكرتارية :

١ — استلام المكاتبات الواردة وعرضها وتوزيعها او حفظها .

٢ — تصدير المكاتبات الصادرة وحفظ صورها ومتابعة ردودها .

٣ — مباشرة اعمال نسخ المكاتبات .

٤ — القيام باعمال السكرتارية الكتابية لمجلس الادارة ولجانه واستلام مكاتباته وحفظ الأوراق الخاصة به .

٥ — امساك سجلات القرارات والاوامر الادارية .

٦ — القيام بأعمال الحفظ وتنظيم الأرشيف .

٧ — الاشراف على أعمال الحضوروالانصراف وخطوط السير وحصر الغياب والتأخيرات .

٨ — ما يسند اليها من اعمال اخرى .

(ب) الحملة الميكانيكية :

١ — تنفيذ برامج تشغيل الحملة .

٢ — امساك السجلات اللازمة لحصرنشاط المعدات والآلات الميكانيكية بالمشروع بمختلف مستوياته .

٣ — تنفيذ اعمال الصيانة واصلاح الاعطال التى تطرا على كافة المستويات بالحملة .

٤ — الاشتراك فى لجان المشتريات الخاصة بالحملة من الناحية الفنية .

٥ — عمل المعدلات اللازمة لتشغيل الوقود .

٦ — التامين على الحملة الميكانيكية والسائقين .

٧ — مايسند اليها من أعمال اخرى .

مادة ٢٨ — تتولى الادارة القانونية بالمحافظة ابداء الراى فى المسائل القانونية الخاصة بالمشروعات .

مادة ٢٩ — تعد للمشروعات الانتاجية الممولة من حساب الخدمات والتنمية موازنة جارية وموازنة راسمالية على نمط موازنات الوحدات الاقتصادية .

الفصل الثانى

النظام المالى

مادة ٣٠ — تبدا السنة المالية وتنتهى طبقا لبداية السنة المالية للدولة وانتهائها .

مادة ٣١ — تعد اللجنة العليا لمشروعات التنمية الموازنة التخطيطية والمجمعة لحساب الخدمات والتنمية متضمنة موارده واستخداماته الجارية والراسمالية قبل بدء السنة المالية بثلاثة اشهر لفحصها والموافقة عليها من اللجنة العليا والمجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

مادة ٣٢ — تعد لجنة ادارة مشروع الميزانية والحسابات والقوائم الختامية وفقا للنظام المحاسبى الموحد خلال ثلاثة اشهر من انتهاء السنة المالية وتبلغ الى الجهاز المركزى للمحاسبات كما تحال الى اللجنة العليا ويتم العرض على المجلس الشعبى المحلى لمحافظة مع تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات بنتائج فحصه .

مادة ٢٧ — تطبق على المشروعات الانتاجية التى تمول من حساب الخدمات والتنمية قواعد اعداد موازنات الوحدات الاقتصادية .

مادة ٣٤ — يجوز رفع التكاليف الكلية للمشروعات المعتمدة فى الموازنة التخطيطية لاى عمل مقابل خفض مساو له فى التكاليف الكليه لعمل آخر وذلك بترخيص من السلطات الآتية :

(أ) فى حدود ١٠٪ من الاعتماد الكلى بموافقة رئيس لجنة ادارة المشروع بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

(ب) ما زاد على ذلك بموافقة رئيس اللجنة العليا بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى اطار الخطة العامة للدولة .

مادة ٣٥ — اذا لم تسلم أو تنجز أعمال جديدة واردة فى موازنة سنة قدر أن يقع فيها ذلك التسليم او الانجاز جاز لرئيس اللجنة العليا لادارة المشروعات أن يرخص بخصم مصروفاتها التى تقررت فى تلك الموازنة على موازنة السنة التالية وبشرط أن يكون ذلك فى حدود التكاليف الكلية للمشروع السابق اعتماده مع تدبير التمويل اللازم .

ويكون تجاوز التكاليف الكلية للمشروعات الممولة من حساب التنمية بموافقة اللجنة العليا بعد العرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

مادة ٣٦ — يجوز تجاوز الاستخدامات مقابل زيادة الايرادات المحصلة بعد موافقة اللجنة العليا .

مادة ٣٧ — لا يجوز ابرام عقد استخدام او ايجار او صيانة او توريدات من شأنها ترتيب التزامات على موازنة السنة او موازنة سنوات مقبلة الا بقرار من رئيس اللجنة العليا ويجوز ابرامها لمدة تتجاوز السنة بشرط الا تزيد الالتزامات من كل سنة مقبلة على الاعتمادات المدرجة فى موازنة السنة التى يتم فيها التعاقد وبشرط ان لا تزيد مدة التعاقد على ثلاث سنوات على انه يجوز التعاقد لمدة اطول بموافقة رئيس اللجنة العليا .

مادة ٣٨ — يجوز بموافقة رئيس اللجنة العليا الارتباط بالتزامات مالية او ابرام عقود على موازنات سنوات مالية مقبلة بالنسبة للاعمال الجديدة الغير قابلة التجزئة التى يمتد تنفيذها الى اكثر من سنة بشرط ان لا تزيد قيمة الالتزامات او العقود المرتبطة بها على جملة التكاليف الكلية المقررة فى الخطة او فى الموازنة التخطيطية للمشروع .

مادة ٣٩ — فى الاحوال التى تقتضى الخصم بمصروفات تتعلق بسنوات مالية سابقة يجوز بموافقة مدير المشروع الخصم على الحساب المختص لهذا الغرض فى السنة المالية الجارية دون تجاوزها وارفاق مذكرة بأسباب تأخير الصرف فى السنة المالية المختصة متضمنة احالة الموضوع للتحقيق اللازم ومساءلة الموظف اذا كان التأخير ناشئا عن عمد أو اهمال .

مادة ٤٠ — يجوز ان تجرى المعاملات المالية التى يقوم بها المشروع عن طريق البنوك التجارية التابعة للقطاع العام ، كما يجوز فتح حسابات جارية للمشروع لتيسير تعامل الادارات المحلية فى مواقع الانتاج خارج عاصمة المحافظة اذا اقتضت ظروف المشروع ذلك بعد موافقة وزارة المالية .

مادة ٤١ — يقوم امين الخزينة بايداع كافة الايرادات النقدية بالبنك فى صباح اليوم التالى على الأكثر اذا بلغت ٥٠٠ جنيه فأكثر اما اذا قلت عن ذلك فيتم توريدها يوم الخميس من كل اسبوع ، على انه فى حالة انتهاء دفتر التحصيل يتم توريد المبالغ المحصلة فى آخر قسيمه فى اليوم التالى للتحصيل وحتما يتم التوريد فى نهاية كل شهر .

مادة ٤٢ — لايجوز لامناء الخزائن قبول اية ايرادات بدون اذون توريد موقع عليها من مدير المشروع او من ينيبه كما يحظر عليهم ايداع اية مبالغ او مستندات ذات قيمة نقدية تخص الغير فى خزائن المشروع .

مادة ٤٣ — تخضع الخزائن للمراجعة والجرد الدورى مرتين على الاقل كل شهر وللجرد المفاجىء فى أى وقت ويوضح نتيجة الجرد والمراجعة فى دفتر الخزينة ويوقع عليها امين الخزينة ولجنة الجرد .

مادة ٤٤ — يتم تحصيل الديون المستحقة فورا ، ومع ذلك يجوز طلب تقسيط السداد على اقساط شهرية متساوية بما لا يجاوز خمسمائة جنيه بموافقة مدير المشروع فاذا زادت القيمة على ذلك لغاية الف وخمسمائة جنيه يكون بموافقة مدير المديرية المالية وما يزيد على ذلك يكون بموافقة وزارة المالية .

ولا يمنع الترخيص للعاملين بالمشروع والغير بسداد ما عليهم من ديون مستحقة للمشروع على اقساط شهرية من اتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة لضمان تحصيل الديون الحالة الاداء .

ويسرى على المحصلين والصيارف وغيرهم ممن يكلفون باعمال التحصيل لصالح المشروع أحكام القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن ضمانات تحصيل المبالغ المستحقة للخزانة العامة على المحصلين والصيارف ومندوبى الحجز بسبب أداء وظائفهم .

الباب الثالث

تنفيذ الموازنة

الفصل الأول

الحسابات

مادة ٤٥ — يتم تسجيل المعاملات الخاصة بمشروعات التنمية الممولة من حساب الخدمات والتنمية بما يسمح باستخراج الحسابات والقوائم الختامية وفقا للنظام المحاسبى الموحد .

مادة ٤٦ — يسرى على الحسابات التى تفتحها مشروعات التنمية بالبنوك للتبرعات والاعانات والهبات التى تقدم بغرض الاسهام فى تمويل مشروع من مشروعات التنمية الاقتصادية أحكام الباب الرابع من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية الصادر بقرار وزير المالية رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٢ .

اما القروض المتعلقة بتمويل هذه المشروعات فتضاف ضمن موارد المحافظة مع تحميل المشروعات المستفيدة بأعباء وخدمة تلك القروض والى ان تكتسب تلك المشروعات الشخصية الاعتبارية فتعتبر الموجودات المودعة طرفها من الأموال العامة المملوكة للمحافظة .

مادة ٤٧ — يجب أن يبذل مدير المشروع عناية شخصية فى اعداد الميزانية العمومية وحساب الانتاج والمتاجرة والارباح والخسائر بحيث تصور المركز المالى السنوى للمشروع بدقة تامة .

كما يجب عليه ان يكون حريصا فى جمع البيانات التى تمكنه من وضع الموازنة التخطيطية التى تتفق مع السياسة العامة التى تضعها لجنة ادارة المشروع للتنمية الاقتصادية .

مادة ٤٨ — يعين المدير المالى المحافظة مراقبا للاشراف على الأعمال المالية والحسابية بكل مشروع ويعاونه فى ذلك مدير ووكيل للحسابات ممن يتبعون وزارة المالية .

ولمدير الحسابات ووكيله كافة الاختصاصات المالية التى تسمح لهما بممارسة حق الرقابة المالية قبل الصرف وعلى الأخص :

(أ) اعتماد استمارات الصرف ، على ان يقتصر اعتماد وكيل الحسابات للاستمارات نهائيا حتى ٥٠٠ جنيه وما يزيد على ذلك فى حالة تغيب مدير الحسابات .

(ب) التوقيع على الشيكات توقيعا «ثان» ويقتصر هذا الاختصاص عليهما .

(ج) اعتماد كافة البيانات ونتائج الحسابات .

(د) متابعة مديونية المشروع ومستحقاته لدى الغير والعمل على تسويتها ، وذلك مع مراعاة احكام هذه اللائحة والقواعد والاحكام المالية فيما لم يرد بشأنه نص خاص ، وكذلك مراعاة طبيعة الاستغلال التجارى .

مادة ٤٩ — على مدير المشروع الاهتمام بالجرد السنوى الفعلى للأصول والمخزون السلعى واختيار لجان الجرد من ذوى الكفاءة بحيث يلتزمون بالقواعد المتبعة فى هذا الشأن وبصفة خاصة القواعد التى وضعتها لائحة المخازن .

مادة ٥٠ – يضع المدير المالى للمحافظة نظاما للارتباطات يستهدف رقابة الالتزام بحدود الاعتمادات المقررة .

مادة ٥١ – يحدد مدير المديرية المالية بالمحافظة المستندات المؤيدة للصرف والسلطة الآمرة به على ان يكون من بين المستندات :

(أ) الفاتورة الأصلية مختومة بختم « روجع وتم الصرف » .

(ب) اذن الاضافة المخازن .

(ج) محضر الفحص .

(د) تقرير التحليل المعملى .

مادة ٥٢ – فى الأحوال التى يرخص فيها بتقسيط سداد الديون على اقساط شهرية متساوية على النحو المشار اليه فى المادة رقم (٤٦) من هذه اللائحة ينبغى على من رخص بالتقسيط ان يتأكد من ان الجهة المسئولة قد راعت وجود الضمانات اللازمة لحفظ حق المشروع فى استئداء الديون المستحقة .

الفصل الثانى

المصروفات الجارية

الفرع الأول

السلفة المستديمة

مادة ٥٣ – يصدر الترخيص بمقدار السلفة المستديمة من مدير المشروع وتحدد كل جهة قيمة السلفة المستديمة بعد مضى ستة أشهر من تاريخ صرفها بحيث لا تزيد على متوسط المنصرف شهريا خلال هذه المدة مضافا اليه ٥٠٪ فاذا زاد هذا المتوسط مع اضافة ٥٠٪ على قيمة السلفة المرخص بها وتبين ان الحاجة ماسة لزيادة قيمة السلفة وجب الحصول على ترخيص بالزيادة من نفس مصدرها الأول .

مادة ٥٤ – يحدد مدير المشروع اسم العامل الذى يتسلم السلفة المستديمة على ان يكون من غير العاملين بمراقبة الحسابات المالية وبمراقبة الحسابات والتكاليف ويتم التامين عليه طبقا للقواعد التى يضعها رئيس لجنة ادارة مشروعات التنمية الاقتصادية تنفيذا لحكم لائحة انشاء صندوق التامين الحكومى بضمانات أرباب العهد المعدلة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٥٢٠ لسنة ١٩٧٣.

ويجب اتخاذ الاجراءات الادارية والحسابية اللازمة لتحويل السلفة المستديمة الى من تسلم اليه فى حالة تغيير او نقل او فصل من بعهدته السلفة المستديمة .

مادة ٥٥ – يصرف من السلفة المستديمة جميع المبالغ المستحقة التى تبلغ خمسين جنيها فاقل فيما عدا المرتبات ، ومع ذلك يجوز صرف المستحقات الآتية ولو كانت قيمتها تزيد على خمسين جنيها :

(أ) ثمن الأصناف الغذائية اليومية والادوية التى تشترى فى الحال بسبب تاخير المتعهدين فى التوريد فى المواعيد المقررة او لرفض الورد من هذه الاصناف لمخالفته للشروط .

(ب) الرسوم الجمركية المستحقة على الطرود البريدية الواردة من الخارج .

(ج) اجور البرقيات التى ترسل الى داخل والى خارج الجمهورية بشرط لزومها لسير عمليات الانتاج .

مادة ٥٦ – يحدد مدير المديرية المالية بالمحافظة الدفاتر والاستمارات الواجب استخدامها لتسجيل المنصرف من السلفة المستديمة ، كما يضع نظاما مناسبا لمراقبة الصرف وتسوية المنصرف .

وتستعاض السلفة المستديمة كلما شرفت على الانتهاء وحتما فى آخر كل شهر كما تقفل نهائيا فى اليوم الأخير من السنة المالية .

ويجب ندب احد المفتشين الماليين لجرد السلفة المستديمة جردا مفاجئا مرتين على الاقل فى كل شهر .

الفرع الثانى

السلفة المؤقتة

مادة ٥٧ – يصدر الترخيص بصرف السلفة المؤقتة فى حدود المبالغ التى تتطلبها حاجة العمل فى حدود ١٠٠ جنيه من مدير المشروع بناء على مذكرة تفصيلية بالمبررات والمدة اللازمة لتقديم حساب عنها مشفوعا بالمستندات الواجب ارفاقها وما زاد عن ذلك يرجع الى الأمين حتى ٥٠٠ جنيه وما زاد على ذلك يرجع فيه الى المديرية المالية .

يراعى فى الترخيص بصرف السلفة المؤقتة حاجة الانتاج الملحة وتعذر سداد قيمة المهمات او المعدات المشتراه بالطريق العادى (باجراءات اصدار الشيك) .

مادة ٥٨ – يتم تحديد قيمة السلفة المؤقتة وفقا لدراسة دقيقة تتم بمعرفة المختصين فى الأعمال المطلوب من اجلها السلفة ، ويكون هؤلاء المختصون مسئولين مباشرة عن الفروق الكبيرة فى التقدير زيادة او نقصا .

مادة ٥٩ – تحدد مدة معينة لتسوية حساب السلفة المؤقتة ورد باقيها خلالها ويحدد الترخيص الصادر بصرف السلفة المدة المقررة لتقديم حساب السلفة على الا تتجاوز الشهرين من تاريخ الصرف وبشرط الا تتعدى هذه المدة اليوم الأخير فى السنة المالية حتى وان تعذر القيام بالأعمال المطلوبة .

ولا يجوز أن يرخص لشخص واحد بصرف اكثر من سلفة مؤقتة واحدة الا بعد تسوية ما بعهدته من سلف سابقة ، ويجوز فى حالة الضرورة التى تقتضيها حاجة الانتاج السلعى صرف سلف اخرى لنفس الشخص على ان يعنى بتسويتها فور انتهاء الغرض منهـا وبشرط الا يتجاوز ذلك المدة المحددة فى الترخيص الصادر لصرف السلفة .

مادة ٦٠ – يحصل مقابل تاخير عن توريد باقى السلفة المؤقتة فى الموعد المحدد فى مذكرة الترخيص بصرفها ؛ ويراعى فى تقدير ذلك المقابل أن يكون معادلا لسعر الفائدة السارى كما يحدده البنك المركزى المصرى ما لم تقض قوانين اخرى بفرض مقابل اعلى .

وللمدير المالى للمحافظة ان ينظر فى الأعفاء من هذا المقابل اذا ثبت ان التاخير كان لعذر قهرى ولم يكن نتيجة عمد او اهمال من جانب من بعهدته السلفة المؤقتة .

الفرع الثالث

استئجار المبانى والأراضى والاشتراك فى التليفون والصحف وشراء الكتب

مادة ٦١ – يصدر الترخيص باستئجار مبان وأراضى مما يستلزمه تحقيق أغراض مشروع التنمية الاقتصادية من مدير المشروع ويباشر سلطات رئيس المصلحة اذا لم يتجاوز الايجار خمسين جنيها شهريا ويعرض ما زاد عن ذلك على اللجنة العليا .

مادة ٦٢ – ويراعى فى العقود التى تبرم فى هذا الشان التشريعات التى تنظم العلاقة فيما بين المالك والمستاجر .

مادة ٦٣ – لكل مشروع من مشروعات التنمية الاقتصادية الاشتراك فيما يلزم لحسن سير العمل من خطوط التليفون بترخيص من مدير المشروع مع مراعاة ترشيد الانفاق والاقتصاد فى المصروفات الادارية .

مادة ٦٤ — يجب تخصيص دفتر المكالمات الخارجية يسجل فيه اسم ووظيفة طالب المكالمة ورقم التليفون المطلوب ومكانه واسم المتحدث اليه وتاريخ وموضوع المكالمة ومدتها

وتراجع المطالبات الوارد من الهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية على الدفتر المذكور للتأكد من صحة وسلامة الصرف .

وتحصل قيمة المكالمات التى يتبين لدى المراجعة انها تمت فى شئون خاصة بطالبها .

مادة ٦٥ — لكل مشروع من مشروعات التنمية الاقتصادية الاشتراك فى نسختين من الصحف المصرية التى تصدر باللغة العربية واللغات الأجنبية ، وكذلك الاشتراك فى نسخة من الصحف الأجنبية التى ينتفع بها فى النهوض بالمشروع .

ويجوز الاشتراك فى ثلاثة نسخ من المجلات العلمية والفنية المصرية والأجنبية التى ينتفع بها فى زيادة أو تحسين الانتاج او الرقى بالمستوى العلمى والفنى العاملين بالمشروع .

ويكون الترخيص فى الاشتراك من مدير المشروع ؛ فاذا دعت حاجة العمل الى الاشتراك فى اكثر من عدد النسخ المبين اعلاه يكون الترخيص لمدير المديرية المالية .

مادة ٦٦ — يجوز لمشروع التنمية الاقتصادية اقتناء الكتب العلمية والفنية المصرية والأجنبية الصادرة بالعربية واللغات الأجنبية التى تلزم للرقى بطريقة الانتاج ولتحسين نوعيته ، ويكون الترخيص بذلك من مدير المشروع .

الفرع الرابع

الاستعانة بالخبرة المصرية والأجنبية

مادة ٦٧ — يجوز للمشروع أن يستعين بذوى الخبرة من المصريين والاجانب فى مجال فرع الانتاج المتخصص فيه .

ويكون الترخيص لرئيس اللجنة العليا بناء على عرض من مدير المشروع المختص بمذكرة تفصيلية تبين الاسباب التى دعت الى ذلك ومدى الانتفاع بهذه الخبرة فى زيادة الانتاج ، فاذا ظهر أن الاستعانة بهذه الخبرة تستهدف علاج خلل جسيم ادى الى تعطيل الانتاج احيل الموضوع للتحقيق لتحديد المسئولية مع المضى فى اجراءات الاستعانة بذوى الخبرة .

مادة ٦٨ — يجوز لمشروع التنمية الاقتصادية أن يستعين بالمكاتب والبيوت الاستشارية المصرية والأجنبية بعد الرجوع الى الجهات الادارية المختصة للاستئناس برايها فيما يواجه من خلل أو ارتباك لا ارادة للقائمين على الانتاج فى حدوثه ولم يكن نتيجة عمد أو اهمال من من جانبهم .

ويكون الترخيص فى ذلك لرئيس اللجنة العليا بناء على عرض من مدير المشروع بمذكرة تفصيلية تبين الأسباب التى دعت الى الاستعانة بهذه المكاتب والبيوت الاستشارية كما توضح الآراء التى انتهت اليها الجهات الادارية المتخصصة التى رجع اليها المسئولين فى حدود القواعد العامة المقررة فى هذا الشأن .

مادة ٦٩ — تدفع اتعاب الخبراء المصريين من غير العاملين فى الجهاز الادارى للدولة والحكم المحلى والهيئات العامة ، كما تدفع اتعاب الخبراء الاجانب وتكاليف اقامتهم وبدل سفرهم وفقا للعقود التى تبرم فى الشأن طبقا لأحكام قانون المناقصات والمزايدات وتعتمد من رئيس اللجنة العليا .

الباب الرابع

المشتريات والمبيعات والمخازن

الفصل الأول

قواعد عامة

مادة ٧٠ — تسرى على المشتريات والخدمات ومقاولات الأعمال ومقاولات النقل والمبيعات التى تجريها المشروعات احكام قانون المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية .

مادة ٧١ — تضع الادارة الفنية المختصة المواصفات والشروط المتعلقة بالمناقصة وبموضوع العقد المزمع ابرامه ؛ ولها ان تستعين فى ذلك بالجهات الفنية التابعة لجهات أخرى كما يجوز أن يلجأ المشروع الى الخبراء والمكاتب الاستشارية الفنية للاستعانة بها فى وضع الشروط والمواصفات .

مادة ٧٢ — تعد الادارة الفنية المختصة فى كل مشروع سجلا يضم اسماء الممنوعين من الاشتراك فى المناقصات سواء كان المنع بنصوص خاصة فى القوانين أم لسبق صدور قرارات ادارية بالمنع .

مادة ٧٣ — يجب على الادارة الفنية المنوط بها وضع الشروط والمواصفات الخاصة بالمناقصة ان تضمن كراسة الشروط والمواصفات احوال الحرمان من الاشتراك فى المناقصة لأسباب ترجع الى الكفاية الفنية او المقدرة المالية أو النظام العام .

مادة ٧٤ — اذا تضمن المشروع المراد اقامته او العمل المراد تنفيذه عدة اعمال يستلزم قانون المناقصات والمزايدات اولا لائحته التنفيذية اجراء بعضها عن طريق المناقصة ويجيز اجراء بعضها الاخر عن طريق الممارسة ولم يكن من الممكن تجزئة تلك الأعمال وجب ابرام العقد بشأنها جميعا بالطريق المقرر للعمل الأساسى .

ولتحدد الادارة الفنية المختصة ما يعتبر اساسيا من تلك الأعمال .

مادة ٧٥ — لرئيس اللجنة العليا والأمين العام ورئيس لجنة ادارة المشروع كل فيما يخصه سلطة الاشراف والرقابة على تنفيذ العقود لضمان حسن قيام المتعاقد بتنفيذ التزاماته .

مادة ٧٦ — يشترط للاشتراك فى المناقصات والمزايدات ارفاق صورة ضوئية معتمدة من البطاقة الضريبية مع العطاءات .

ويجب أن تتضمن كراسة الشروط والمواصفات هذا الشرط كما يجب ان يتضمنه الاعلان الذى ينشر للدعوة للمناقصة والمزايدة .

الفصل الثانى

اجراءات

مادة ٧٧ — يضع رئيس لجنة ادارة المشروع سياسة الشراء وتنفيذ الأعمال بما يضمن الحصول على ما يلزم من مهمات او مواد او ادوات او أعمال انشائية وفقا للمقرر فى الخطة المحلية والموازنة التخطيطية المعتمدة .

٧٨ — تقوم مراقبة المخازن والمشتريات والمبيعات بحصر احتياجات المخازن من مختلف الأصناف خلال السنة المالية بناء على متوسط المستعمل من الأصناف خلال ثلاثة سنوات سابقة ؛ تمهيدا لعمل المقايسات السنوية ويتم تبليغ الأمين العام بلجنة ادارة مشروعات التنمية الاقتصادية بذلك .

مادة ٧٩ — يتم اتخاذ اجراءات الشراء او البيع بناء على مذكرة تفصيلية من مدير مراقبة المخازن والمشتريات والمبيعات معتمدة من رئيس لجنة ادارة المشروع الاقتصادى .

مادة ٨٠ — تكون سلطة الترخيص باجراء الممارسة والأمر المباشر واعتماد اسنادها او الغائها بناء على توصيات لجان البت ولجان الممارسة على النحو التالى :

(أ) الممارسة :

- مدير المشروع حتى ٢٥٠٠٠ جنيه (خمسة وعشرون الف جنيها).
- امين عام اللجنة العليا حتى ٧٥٠٠٠ جنيها (خمسة وسبعون الف جنيها).
- لرئيس اللجنة العليا ما زاد على ذلك.

(ب) الشراء بالامر المباشر :

المشتريات العادية :

- لمدير المشروع حتى ١٠٠٠ (الف جنيها) ٤٠٠٠ جنيها (اربعة الاف جنيها) فى شراء الأصناف المحتكرة من شركات فى الخارج ليس لها وكلاء فى مصر.
- لرئيس اللجنة العليا حتى ٢٠٠٠ جنيها (الفان جنيها)، ٨٠٠٠ جنيها (ثمانية آلاف جنيها) فى شراء الأصناف المحتكرة من شركات فى الخارج ليس بها وكلاء فى مصر.

مقاولات الأعمال :

- لمدير المشروع حتى ٢٠٠٠ جنيها (الفان من الجنيهات).
- لرئيس اللجنة العليا حتى ٤٠٠٠ (اربعة الاف من الجنيهات).

ولا يجوز استبعاد العطاء الأقل فى المناقصة الا بقرار مسبب بعد الحصول على موافقة اللجنة العليا ولجنة البت المختصة وعلى ان ترفق بالمستندات المبررات الخاصة باستبعاد العطاء الأقل.

مادة ٨١ - ترفق جميع مستندات الشراء باستمارة الصرف ويتم سداد مستحقات الموردين والمقاولين بمقتضى شيكات مسطرة اذا زادت القيمة على خمسة آلاف جنيه كما ترفق مستندات البيع باذن التوريد الذى يتم بمقتضاه توريد المبالغ الواجب تحصيلها ممن رست عليه المزايدة.

مادة ٨٢ - المدير المالى المحافظة النظر فى صرف مبالغ بمستندات بدل فاقد اوبدون مستندات بشرط وجود مبررات مستساغة.

ويجب اتخاذ الإجراءات اللازمة والتأشير بالدفاتر بما يحول دون تكرار الصرف.

مادة ٨٣ - يجوز الترخيص بدفع مبالغ مقدما من مستحقات المتعاقد تنفيذا للشروط التى تتضمنها عقود التوريد ومقاولات الأعمال والنقل وذلك مقابل خطاب ضمان على ان يراعى فى الترخيص بذلك السلطات المبينة بالمادة رقم (٨٠) من هذه اللائحة.

مادة ٨٤ - يسرى على هذه المشروعات لائحة المخازن الصادرة بقرار مجلس الوزراء بجلسة ٦ نوفمبر سنة ١٩٤٨.

الباب الخامس

احكام عامة

مادة ٨٥ - لرئيس اللجنة العليا ان يضع نظاما لتشجيع البحوث التى تستهدف زيادة الانتاج وتطويره والتى يتقدم بها العاملين فى مشروعات التنمية وغيرهم من ابناء المحافظة.

كما يجوز له منح مكافأة لمن يقوم بفحص البحوث المقدمة ومراجعتها والحكم فيما يمكن تطبيقه منها او فيما يمكن اجراء دراسات جدوى بشأنه تمهيدا لتطبيقه.

مادة ٨٦ - لرئيس اللجنة العليا ان يضع نظاما للرعاية الاجتماعية للعاملين بالمشروعات التابعة.

ويجوز انشاء صندوق خاص بالرعاية الاجتماعية تتكون موارده من الآتى :

(أ) حصيلة الجزاءات التى توقع على العاملين.

(ب) ما تقدمه المحافظة من اعانة.

(ج) ما يقدم للصندوق من هبات واعانات من العاملين دون الغير.

ويحدد رئيس اللجنة العليا لادارة مشروعات التنمية الاقتصادية اوجه الصرف من صندوق الرعاية الاجتماعية.

مادة ٨٧ - يجوز انشاء صندوق زمالة العاملين فى كل مشروع على حدة او فى جميع المشروعات على ان تضع لجنة من المشتركين فيه القواعد المنظمة لموارده وقيمة الاشتراك واوجه الصرف منه وتمسك سجلات موقعة صفحاتها منهم، باسماء المشتركين وعلى ان يسجل بوزارة الشئون الاجتماعية ويسرى بشأنه ما يطبق على مثل هذه الصناديق من قواعد.

مادة ٨٨ - تسرى احكام اللائحة المالية للموازنة والحسابات فيما لم يرد بشأنه نص فى هذه اللائحة.

يعتمد ،

المشرف

على قطاع الحسابات والمديريات المالية

(احمد سالم)

[illegible]